

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS
COORDINADORES EDUCATIVOS DEL COMITÉ NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN
-CONALFA-**

DÉLMAR RONALDO SOTO GARRIDO

GUATEMALA, FEBRERO 2014

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS
COORDINADORES EDUCATIVOS DEL COMITÉ NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN
-CONALFA-**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

DÉLMAR RONALDO SOTO GARRIDO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, febrero 2014

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V: Br. Rocael López González
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Marco Tulio Pacheco Galicia
Vocal: Lic. Jorge Mario Yupe Carcamo
Secretario: Lic. Otto René Vicente Revolorio

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Obdulio Rosales Dávila
Vocal: Lic. Marco Tulio Pacheco Galicia
Secretario: Lic. Jorge Mario Yupe Carcamo

RAZÓN "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y el contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Licenciado Benjamin Ixcot Avila

Abogado y Notario Colegiado 8062

6a Avenida "A" 14-62 Zona 1 Ciudad De Guatemala Oficina No 6, 2 do. Nivel

Telefax: 2250-0040 Celular: 5564-0557

Correo electrónico Licbenjaminixcot@hotmail.com

Guatemala 14 de agosto del año 2013

Doctor

Bonerge Mejía Orellana

Jefe de la Unidad de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala

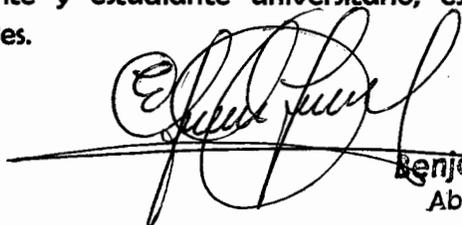
Su Despacho.

Estimado Doctor Mejía Orellana.



Es un gusto poder saludarlo, y a las vez informarle que he tenido a la vista el nombramiento con fecha 18 de julio de 2013, en el cual se me designo como asesor del estudiante: DÉLMAR RONALDO SOTO GARRIDO, CARNÉ No. 199920080, en el tema intitulado "ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS COORDINADORES EDUCATIVOS DEL COMITÉ NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN – CONALFA-, y en cumplimiento con el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, hago constar lo siguiente:

- a) Al analizar el trabajo de investigación del estudiante, he notado que se ha realizado en forma objetiva, utilizando la metodología necesaria es decir el conjunto de procedimientos adecuados para la investigación. Aduciendo que el contenido científico, y las teorías sustentadas son un valioso aporte a la Ciencia del Derecho especialmente en el área laboral en el tema de la alfabetización.
- b) El estudiante en la elaboración de la tesis se ha auxiliado de técnicas de investigación como la documental y el de la observación así como el método analítico, sintético, descriptivo y científico.
- c) Al analizar la redacción en el trabajo de tesis considero que el estudiante utilizo una redacción técnico jurídica adecuada para la interpretación de cualquier docente y estudiante universitario, especialmente el de Ciencias Jurídicas y sociales.


Licenciado
Benjamin Ixcot Avila
Abogado y Notario



Licenciado Benjamin Ixcot Avila

Abogado y Notario Colegiado 8062

6a Avenida "A" 14-62 Zona 1 Ciudad De Guatemala Oficina No 6, 2do. Nivel

Telefax: 2250-0040 Celular: 5564-0557

Correo electrónico: Licbenjaminixcot@hotmail.com

- d) Al evaluar en trabajo de investigación del estudiante considero que da un aporte científico especialmente en el área del derecho laboral aplicado en beneficio de la educación la cual es un derecho humano garantizado por el Estado de Guatemala y plasmado en la Constitución Política de la República, tomando en cuenta tan importante labor que desempeñan los Coordinadores Educativos Del Comité Nacional de Alfabetización, de trabajar con guatemaltecos y guatemaltecas que por algún motivo no accedieron a la educación en su momento.
- e) En relación a las Recomendaciones y Conclusiones que ha merecido la investigación realizada por el estudiante, Las comparto en el sentido que en Guatemala se necesita mejorar las Condiciones Laborales, especialmente de los Coordinadores Educativos Del Comité Nacional de Alfabetización, porque si queremos calidad en la educación los que la imparten también tienen que tener calidad en sus condiciones de trabajo.
- f) Con respecto a la bibliografía utilizada por el estudiante o mejor dicho en los autores en quien se apoyó para sustentar la investigación considero que según el tema de tesis y los capítulos desarrollados, la bibliografía es suficiente para abordar el tema.
- g) Por todo lo anterior y Considerando que después de analizar y evaluar el trabajo de tesis del estudiante y según el Artículo 32 del normativo Para la Elaboración de Tesis de Licenciatura En Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la Universidad de San Carlos de Guatemala y en base al nombramiento como asesor que ha recaído sobre mi persona, Opino que la Tesis Elaborada por el Estudiante llena todos los requisitos legales por lo tanto Procedo a **DAR DICTAMEN FAVORABLE**, sobre el trabajo de investigación a efecto de que el estudiante pueda proseguir con su trámite y gestionar a donde corresponda hasta obtener la aprobación de la misma.

Atentamente,

Lic. Benjamin Ixcot Avila

Abogado y Notario

Colegiado No. 8062

Licenciado
Benjamin Ixcot Avila
Abogado y Notario



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 02 de septiembre de 2013.

Atentamente, pase a el LICENCIADO FREDY ALBERTO SUTUC GUTIÉRREZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de el estudiante DÉLMAR RONALDO SOTO GARRIDO, intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS COORDINADORES EDUCATIVOS DEL COMITÉ NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN -CONALFA-".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaproveban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".



DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
BAMO/iy.





Licenciado Fredy Alberto Sutuc Gutiérrez

Abogado y Notario Colegiado No 5658

5Av. 14-62, Comercial Esmol 3er Nivel, Oficina 306 zona 1 Ciudad de Guatemala

Teléfono: 2232-4546

Guatemala 06 de septiembre del año 2013

Doctor

Bonerge Mejía Orellana

Jefe de la Unidad de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala

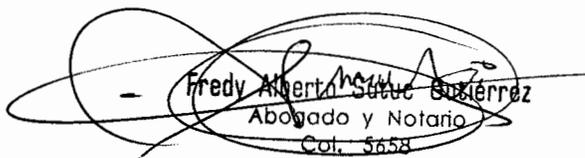
Su Despacho.

Distinguido Doctor Bonerge Mejía Orellana



Por este medio le envié un cordial saludo y a la vez indicarle que es un privilegio para mí poder revisarle el trabajo de tesis del estudiante: **DÉLMAR RONALDO SOTO GARRIDO, CARNÉ No 199920080 del tema intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS COORDINADORES EDUCATIVOS DEL COMITÉ NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN -CONALFA-** en base al nombramiento con fecha 02 de septiembre de 2013, y con la misión de cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público me permito hacer saber lo siguiente:

- a) En contenido científico y Técnico del presente trabajo de investigación inmerso en el Derecho Laboral cumple con objetivos planteados, el estudiante utilizó la metodología adecuada para desarrollar todo su contenido. Desarrollando los capítulos en forma ordenada y Sistemática
- b) El estudiante en su investigación ha utilizado Técnicas de Investigación Como la Documental, La Bibliográfica, La Experimentación Y los Métodos Inductivo Deductivo, que inician con la observación de la investigación para poder llegar a la conclusión en el tema de las condiciones de trabajo de los Coordinadores Nacionales del Comité de Alfabetización. Técnicas que le ayudaron a cumplir el objetivo requerido y llegar a justificar la investigación.


Fredy Alberto Sutuc Gutiérrez
Abogado y Notario
Col. 5658



Licenciado Fredy Alberto Sutuc Gutiérrez

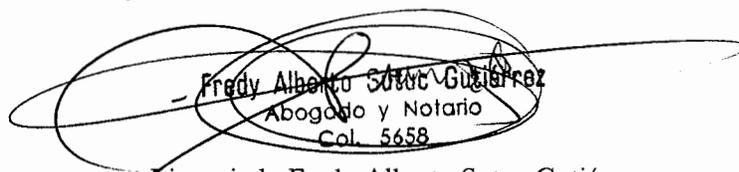
Abogado y Notario Colegiado No 5658

5Av. 14-62, Comercial Esmol 3er Nivel, Oficina 306 zona 1 Ciudad de Guatemala

Teléfono: 2232-4546

-
- c) He leído y analizado la Tesis del estudiante en su totalidad y considero que la redacción utilizada en la misma es adecuada especialmente en los términos legales y propios de la investigación, en el área laboral y entendible para cualquier profesional del Derecho
 - d) El aporte científico que el estudiante deja en su tesis en la rama del Derecho laboral es de suma importancia porque resalta las distintas contrataciones laborales que se dan en instituciones del Estado de Guatemala, específicamente en el Ministerio de Educación, y de los Coordinadores Nacionales del Comité Nacional de Alfabetización tomando en cuenta los principios tutelares del Derecho Laboral y las Prestaciones irrenunciables que todo trabajador tiene derecho y que son garantizadas por la Constitución Política de Guatemala, Leyes Ordinarias, Reglamentarias e incluso en Convenios Internacionales.
 - e) Las Recomendaciones y las Conclusiones del trabajo de tesis y realizadas por el estudiante todas llevan la misma propuesta que es la de regular las relaciones entre trabajador y la administración Pública, en particular el concepto jurídico que se llama Simulación que es un atenta y una clara violación a los derechos del trabajador, a lo que estoy totalmente de acuerdo que el Estado debe implementar por medio de la Oficina Del Servicio Civil mecanismos y Políticas que eviten tales contrataciones y garantizar los derechos de los trabajadores.
 - f) Considero que el Estudiante se ha auxiliado en una Bibliografía adecuada y suficiente en el tema laboral los autores y la legislación consultada es suficiente para abordar el tema
 - g) Considerando; el nombramiento como Revisor para la tesis Del Estudiante, Considerando; el análisis hecho a la investigación y a la metodología utilizada y en base al artículo 32 del normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público Por Lo tanto **OTORGO DICTAMEN FAVORABLE**, a la presente tesis para que el estudiante culmine con todo lo requerido por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala

Atentamente,


Fredy Alberto Sutuc Gutiérrez
Abogado y Notario
Col. 5658

Licenciado Fredy Alberto Sutuc Gutiérrez

Abogado y Notario

Colegiado No 5658



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 31 de octubre de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante DÉLMAR RONALDO SOTO GARRIDO, titulado ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS COORDINADORES EDUCATIVOS DEL COMITÉ NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN -CONALFA-. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/silh.




 Lic. Avidán Ortiz Orellana
 DECANO





DEDICATORIA

A DIOS:

Todopoderoso sea toda la honra y la Gloria por permitirme culminar mis estudios y mantenerme con vida y salud a lado de toda mi familia.

A MIS PADRES:

Natividad de Jesús Garrido Aguilar y Rocael Soto Ramírez, por su esfuerzo y dedicación para que yo tuviera la oportunidad de estudiar, especialmente a mi madre quien fue una pieza fundamental en toda mi carrera

A MI ESPOSA E HIJA

Glenda Lisset López Torres y Ximena Sthephania Soto López Quienes son mi razón de vivir y mi inspiración para luchar en la vida

A MIS AMIGOS

Por ser mis compañeros y por todo el apoyo que me dieron para seguir adelante

A LA TRICENTENARIA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

Orgullosamente, es un honor graduarse en tan prestigiosa Universidad, especialmente en la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Alfabetización para adultos.....	1
1.1. La alfabetización contribuye a la autoformación individual y colectiva.....	2
1.2. Beneficiarios de la alfabetización.....	2
1.2.1. Fines pretendidos con la alfabetización.....	3
1.2.2. Persona analfabeta.....	3
1.3. El aprendizaje del adulto.....	4
1.3.1. Motivos de los adultos para alfabetizarse.....	6
1.4. Constitución Política de la República de Guatemala.....	6
1.5. Ley de Educación Nacional.....	8
1.6. Ley de Alfabetización.....	8
1.6.1. Reglamento de la Ley de Alfabetización.....	10
1.6.2. Reforma a la Ley de Alfabetización.....	11
1.6.3. Reformas aprobadas por el Congreso de la República de Guatemala.....	11
1.7. Acuerdos de Paz.....	13
1.8. Acuerdo Ministerial 15-2001.....	14
1.9. Homologación de etapas de alfabetización al nivel de educación primaria.....	15

CAPÍTULO II

2. Políticas nacionales sobre la alfabetización de adultos.....	19
2.1. Políticas educativas (1985-2009).....	22
2.1.1. Alfabetización.....	25

	Pág.
2.1.2. Universalización de la primaria.....	28
2.1.2.1. Nivel primario.....	28
2.1.2.2. Nivel medio.....	30

CAPÍTULO III

3. CONALFA.....	33
3.1. Fundamento legal.....	33
3.2. Integración de CONALFA.....	34
3.2.1. Por el sector público.....	34
3.2.2. Por el sector privado.....	34
3.2.3. Misión.....	35
3.2.4. Visión.....	35
3.2.5. Políticas.....	35
3.2.6. Estrategias.....	36
3.3. Estructura organizacional.....	36
3.3.1. Comité Nacional de Alfabetización.....	36
3.3.2. Consejo directivo.....	37
3.3.3. Secretaría ejecutiva.....	37
3.3.4. Consejo técnico.....	37
3.3.5. Unidad de seguimiento y evaluación.....	37
3.3.6. Unidad de investigación y planificación.....	38
3.3.7. Unidad de apoyo administrativo.....	38
3.3.8. Unidad financiera.....	38
3.3.9. Departamento jurídico.....	39
3.3.10. Coordinación de organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (OG y ONG).....	39
3.3.11. Unidad de informática y estadística.....	39
3.3.12. Coordinaciones regionales y departamentales.....	40
3.4. Conflicto colectivo de carácter económico-social.....	40

	Pág.
3.5. El contrato de servicios profesionales.....	41
3.5.1. Definición.....	42
3.6. El contrato administrativo.....	44
3.6.1. Características.....	49
3.6.2. Principios.....	50
3.6.3. Clasificación de los contratos administrativos.....	51

CAPÍTULO IV

4. Condiciones de los coordinadores de CONALFA.....	53
4.1. Clasificación institucional del sector público.....	56
4.2. Relación de la Oficina Nacional del Servicio Civil con el personal permanente.....	59
4.2.1. Condiciones de ingreso.....	60
4.2.2. Exámenes.....	60
4.2.3. Candidatos elegibles.....	63
4.3. Relación laboral de la oficina nacional del servicio civil con el personal temporal.....	65
4.4. Trabajadores privilegiados.....	69
4.5. Trabajadores no privilegiados.....	69
4.6. Depuración del campo de aplicación de la ley para la contratación de trabajadores comité nacional de alfabetización CONALFA.....	71
4.7. La buena fe.....	73
4.7.1. La concepción psicológica de la buena fe.....	74
4.7.2. La buena fe objetiva o ética.....	75
4.8. Puestos catalogados como personal permanente y renglones presupuestarios que los contienen.....	75
4.8.1. Servicios profesionales.....	75
4.8.2. Renglón presupuestario.....	76



	Pág.
4.8.3. Personal en cargos fijos.....	76
4.8.4. Personal Temporal.....	77
4.8.5. Personal supernumerario.....	77
4.8.6. Personal por contrato.....	78
4.9. Implicaciones de la contratación de personal en servicio civil y su diferencia con el contrato 029.....	83
4.10. Análisis jurídico del contrato bajo el renglón presupuestario 029.....	86
CONCLUSIONES.....	89
RECOMENDACIONES.....	91
BIBLIOGRAFÍA.....	93



INTRODUCCIÓN

El Comité Nacional de Alfabetización –CONALFA-, es una institución encargada de coordinar a nivel nacional la ejecución del programa de alfabetización y educación básica a jóvenes y adultos en español y de los demás idiomas nacionales, cuya misión es disminuir los índices de analfabetismo con lo cual se mejora la calidad de vida de los guatemaltecos y guatemaltecas.

Y para ejecutar los fines para los cuales fue creado cuenta con coordinadores, quienes son personas que están bajo una relación laboral con dicha entidad, teniendo la noble tarea de enseñar a jóvenes y adultos que no saben leer ni escribir y los que no lograron en su oportunidad tener acceso a la educación a la que tienen derecho, y que para realizar tan digna labor es necesario analizar las condiciones de trabajo en que se encuentran.

En este trabajo se hace un análisis desde la creación del Comité Nacional de Alfabetización empezando con su base constitucional, leyes ordinarias y reglamentarias que le dan sustento legal a las actividades que realiza así como su estructura, quienes lo integran y bajo qué régimen son contratadas las personas quienes son las encargadas de desempeñar las funciones para cumplir con el objetivo principal que es la alfabetización.

También se hace un estudio de las figuras laborales que el Ministerio de Educación emplea para la contratación del personal y que actualmente de alguna forma laboran para la institución con condiciones dignas de cualquier trabajador quien debe de estar protegido bajo la titularidad de las leyes laborales.



El presente trabajo de investigación consta de cuatro capítulos siendo el primero la alfabetización para adultos. En el cual se hace énfasis en la importancia hacia la superación humana y colectiva y los beneficios que conlleva así como la normativa que regula lo relativo a la educación empezando por la Constitución Política de La República de Guatemala; En el segundo capítulo trata de las Políticas Nacionales sobre la alfabetización de adultos. En el cual se desarrollan las políticas educativas desde el año 1985 al año 2009 resaltando el proceso de alfabetización, el nivel primario y el nivel medio; el tercer capítulo trata sobre el Comité Nacional de Alfabetización, - CONALFA- , su fundamento legal, su integración cual es la misión, Visión, Políticas y estrategias que utiliza en la Alfabetización, su Estructura , sobre los coordinadores regionales y departamentales y los contratos que utiliza en las relaciones laborales con sus empleados; el cuarto capítulo trata sobre las Condiciones de los coordinadores del CONALFA, en el cual se desarrolla la relación que existe con la Oficina Nacional del Servicio Civil, y las formas de ingreso haciendo un análisis de los puestos catalogados como personal permanente y renglones presupuestarios .

Las Condiciones de trabajo de los Coordinadores del Comité Nacional de Alfabetización son de mucha importancia para que esta institución pueda cumplir con sus objetivos y su Misión de alfabetizar a todos los guatemaltecos y guatemaltecas para que tengan mejores condiciones de desarrollo y beneficio particular y social



CAPÍTULO I

1. Alfabetización para adultos

De acuerdo con las ideas expuestas por Napoleón Guillén, en Educación Básica de Adultos. “La alfabetización es una respuesta a las demandas de la población analfabeta y constituye un dominio práctico de la lectura, la escritura y las operaciones matemáticas elementales, mismas que serán usadas constantemente en los quehaceres cotidianos de las personas.”¹

El hombre es la razón de ser de la Sociedad, por lo que toda acción a ejecutarse debe orientarse al logro del bien común.

La alfabetización no es un fin, sino un medio para el desarrollo de la conciencia del hombre como sujeto de la historia, y por ende, con capacidad para cambiar su ambiente social a través de su participación activa.

La alfabetización se concibe como un instrumento de desarrollo que contribuye a la formación de ciudadanos responsables, y como un elemento de apoyo para el establecimiento de un proceso de democratización del país que permita salvaguardar la identidad de las y de los guatemaltecos.

¹ Guillén Méndez, Napoleón. **Educación básica de adultos**. Pág. 14.

1.1. La alfabetización contribuye a la autoformación individual y colectiva

Al alfabetizarse, los adultos se apropian de los instrumentos de la lectura y la escritura para aplicarlos en la solución de sus problemas inmediatos. Estos instrumentos también sirven de apoyo en sus actividades laborales así como en el desarrollo socio-cultural comunitario.

El ideal es que la alfabetización se vincule estrechamente con el trabajo productivo. La lectura, la escritura y las matemáticas son medios de apoyo para aprender una nueva ocupación ya sea en la producción o en la comercialización de bienes, además facilitan la comprensión de instructivos relacionados con aspectos de salud, de seguridad, del proceso productivo de bienes y de la comercialización de los mismos.

1.2. Beneficiarios de la alfabetización

Según lo establecido en el Acuerdo Ministerial 15-2001 de fecha 6 de febrero de 2001, en su Artículo 3º dice lo siguiente:

“Beneficiarios. Serán sujetos beneficiarios de la alfabetización las personas de quince o más años. También lo será la niñez entre los nueve y catorce años no cubierta por el sistema formal de educación nacional, la cual será autorizada, registrada y acreditada por la Dirección General de Educación Extraescolar del Ministerio de Educación.”

1.2.1. Fines pretendidos con la alfabetización

El propósito de la alfabetización es amplio. A través de la iniciación, apropiación y afianzamiento de la alfabetización se persigue que los participantes adquieran la capacidad de:

- Leer y escribir: nombres personales, oraciones y frases que expresen las ideas propias y las experiencias de otras personas.
- Aplicar la lecto-escritura: como apoyo a los proyectos laborales, a los proyectos de desarrollo socio-cultural comunitario y en general al proyecto de vida personal.
- Preparar y usar en las respectivas comunidades: instructivos orientados a la promoción de aspectos de salud, de seguridad y de producción de bienes.
- Elaborar y usar materiales: para afianzar y consolidar el proceso de alfabetización, así como para desarrollar programas relacionados con la educación del adulto en el ámbito de la familia, de la comunidad y de la sociedad en general

1.2.2. Persona analfabeta

Según el Diccionario Porrúa de Pedagogía dice: "Del lat. Analfabetus y éste del gr. an, privativa, y alphabetos, alfabeto: que no sabe leer ni escribir."²

² Larroyo, Francisco. **Diccionario Porrúa de pedagogía y ciencias de la educación.** Pág. 63.

En relación a la educación básica, la UNESCO ha emitido un concepto de analfabetismo para su empleo internacional. Reputa analfabetos a los individuos mayores de una edad determinada, en general de 15 años, que no conocen los signos gráficos necesarios para la lectura y escritura de la lengua que hablan.; no siendo, por ello, capaces de leer y escribir, de manera comprensiva una breve y simple exposición de sucesos de su vida habitual.

En lo que se refieren a los adultos, no existen posibilidades de integración para el analfabeto en una sociedad moderna, constituye un freno para toda acción progresiva.

1.3. El aprendizaje del adulto

El aprendizaje del adulto no se puede llevar a un sistema escolar, ya que la escuela se ha ido conformando con una psicología centrada en el niño y el joven.

“El adulto que puede aprender toda su vida, requerirá otros medios para hacerlo, diferentes de la escuela a la naturalmente no puede concurrir por su misma razón de ser adulto y estar ocupado directamente con la realidad y no con el prepararse para ella.....necesita otras instancias que provean oportunidad real de aprender o mejor aún que le completen y le reorganicen el saber y las experiencias de su vida diaria, que le amplíen y le profundicen el campo de su experiencia a partir de ella misma.”³

³ Ibid. Pág. 41.

Se debe tomar en cuenta que el adulto es una persona autónoma con capacidad de elegir con responsabilidad, se base en su trabajo personal, individual e independiente. Tiene la ventaja de que las actividades de aprendizaje las realiza voluntariamente apoyado en sus experiencias.

- “La perspectiva de lograr las altas metas soñadas en la adolescencia, prácticamente desaparecen. Pretende una formación práctica.
- La insaciable curiosidad por conocer cosas nuevas, de que hace gala el niño, disminuye en el adulto.
- Lo que le interesa son las situaciones y problemas de la vida real, hace uso de ideas abstractas y teóricas.
- También se reduce la rapidez de reacción y las aptitudes sensoriales y perceptivas.
- Teme al olvido, a su limitación para aprender lo nuevo y a compararse con otros más jóvenes que llevan a cabo la misma tarea.
- Existe dificultad para adaptarse a nuevas situaciones.
- El tiempo que dedique a sus estudios depende del horario y del tipo de trabajo a que se dedique.”⁴

A pesar de las anteriores dificultades y de otras más se tiene la idea, bastante extendida por cierto, de que todas las capacidades de aprender disminuyen con los años, esta idea ya está desechada debido a una gran cantidad de investigaciones.

⁴ García Aretio, Lorenzo. ¿Por qué va ganando la educación a distancia? Pág. 94.

1.3.1. Motivos de los adultos para alfabetizarse

Para realizar una alfabetización efectiva se hace necesario conocer algunos motivos que encuentran las personas adultas para iniciar sus estudios.

- Aprender para satisfacer necesidades.
- Aprender para aplicar y actualizar los conocimientos. El aprendizaje para el adulto es el medio hacia un fin, no un fin en sí mismo. Otro aliciente es saber más de aquello en lo que se trabaja.
- Aprender para cambiar de vida, al adulto le interesan experiencias de aprendizaje que le pueden ser útiles para adaptarse a situaciones específicas provocadas por los cambios de vida, tales como matrimonio, nuevo trabajo, despido, ascenso, jubilación, etc.

1.4. Constitución de la República de Guatemala

En lo que se refiere a la alfabetización la Constitución Política de la República de Guatemala se manifiesta en los siguientes Artículos:

“Artículo 71. Derecho a la Educación. Se garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente. Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna. Se declara de utilidad y necesidad pública la fundación y mantenimiento de centros educativos culturales y museos.

Artículo 75. Alfabetización. La alfabetización se declara de urgencia nacional y es obligación social contribuir a ella. El Estado debe organizarla y promoverla con todos los recursos necesarios.”

Según las disposiciones transitorias y finales de la Constitución Política de la República de Guatemala, preceptúa lo siguiente:

“Artículo 13. Asignación de alfabetización. Se asigna a la alfabetización el uno por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, para erradicar el analfabetismo de la población económica activa, durante los tres primeros gobiernos originados de esta Constitución, asignación que se deducirá, en esos periodos, del porcentaje establecido en el artículo 91 de esta Constitución.

Artículo 14. Comité Nacional de Alfabetización. La aprobación de los presupuestos y programas de alfabetización, la fiscalización y supervisión de su desarrollo, estarán a cargo de un Comité Nacional de Alfabetización compuesto por los sectores público y privado, la mitad más uno de sus miembros será del sector público.

Una Ley de Alfabetización será emitida por el Congreso de la República en los seis meses siguientes a la vigencia de esta Constitución.”

1.5. Ley de Educación Nacional

“Título III, Capítulo I, Artículo 33, inciso h y Título I, disposiciones generales. Artículo 99,El Ministerio de Educación dará prioridad a los programas de alfabetización dentro de los planes de Educación Escolar y Extraescolar o Paralela.”

1.6. Ley de Alfabetización

En la Ley de alfabetización, Decreto No. 43-86 del Congreso de la República de Guatemala y Reformado por el Decreto No.54-99 se establecen los conceptos y elementos para el proceso de alfabetización.

En el Artículo 1 se define a la alfabetización como “la Fase Inicial del proceso sistemático de la educación básica integral” y que implica “el desarrollo de habilidades y conocimientos en respuesta a las necesidades socioculturales y económicas y productivas de la población.”

En el Artículo 2 se indica que el sujeto del proceso de alfabetización es “todo analfabeta que reside en el país en edades de quince y más años...”

Al haber aprobado el Decreto 43-86 el Congreso de la República, da lugar a la creación del Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA) el cual se integra de la siguiente manera:



“Los Ministros: De Educación, quién lo preside. De Cultura y Deportes. De Desarrollo Urbano y Rural, de Trabajo y Previsión Social, de Agricultura, Ganadería y Alimentación y de Gobernación.

El Rector Magnífico de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y un Representante del Consejo Nacional de Desarrollo.

Por el Sector Privado: Uno de los Rectores de las Universidades Privadas, designado por ellos. Un representante de la Asamblea de Presidentes de Colegios Profesionales, designados por ellos.

Un Representante de la Junta Directiva de la Asociación de Medios Publicitarios, designado por ellos.

Un representante del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales y Financieras –CACIF-

Un representante de las Juntas Directivas de las Organizaciones de Periodistas de Guatemala, designado por ellos.

Un representante de las Centrales Sindicales del País, designado por ellas.



Un representante del Movimiento Cooperativo, designado por la Confederación Guatemalteca de Federaciones de Cooperativas.

Un representante de las Organizaciones Magisteriales con Personería Jurídica, designado por ellas.”

1.6.1. Reglamento de la Ley de Alfabetización

El Reglamento de la Ley de Alfabetización, Acuerdo Gubernativo No.137-91 Artículo 5 define la Fase Inicial así:

“La Fase Inicial de la alfabetización consiste en aprender a leer, escribir y los cálculos matemáticos elementales, mediante un proceso de enseñanza-aprendizaje integral, motivador y práctico, en el sentido de proporcionar beneficios inmediatos al alfabetizado.”

Por último, en el Artículo 6 del reglamento de la Ley de Alfabetización se establece:

“La post-alfabetización, como etapa de seguimiento, retroalimentación y ampliación hacia la consecución de una educación básica integral de neoalfabetas, forma parte del proceso de alfabetización y todo neoalfabeta debe ser sujeto de la misma.”



1.6.2. Reforma a la Ley de Alfabetización

La Constitución Política de la República, en los Artículos 75, y los transitorios 13 y 14 da el sustento legal a la Alfabetización, y la asignación presupuestaria al Comité Nacional de Alfabetización CONALFA y a la Ley de Alfabetización.

Tal como lo manda la Constitución oportunamente fueron emitidos la Ley de Alfabetización Decreto 43-86 del Congreso de la República y su Reglamento Acuerdo Gubernativo 137-91.

La asignación Presupuestaria Constitucional para la alfabetización (1% del presupuesto general de ingresos ordinarios del estado) se previó únicamente para los tres primeros gobiernos originados después de la Constitución, lo que significaba que a partir del año 2000 cesaría dicha asignación, y por lo consiguiente desaparecería el Comité Nacional de Alfabetización CONALFA.

1.6.3. Reformas aprobadas por el Congreso de la República de Guatemala

De tal razón fue aprobado el Decreto Número 54-99 del Congreso de la República con fecha 30 de noviembre de 1999.

“Artículo 1º. Se reforma el Artículo 17 el cual queda así:



Artículo 17. Régimen Financiero. El proceso de alfabetización contará con las siguientes fuentes de financiamiento.

- a) En el Presupuesto de Ingresos y egresos del Estado del ejercicio fiscal 2001 se asignará al Comité Nacional de Alfabetización –CONALFA- el uno por ciento (1%) de los Ingresos tributarios del Gobierno Central. En los siete ejercicios fiscales subsiguientes se asignará a dicho Comité ese porcentaje disminuido en un décimo de cada año, o sea el cero punto nueve por ciento (0.9%) el año 2002 el cero punto ocho por ciento (0.8%) el año 2003 y así, en forma descendente, hasta el año 2,008 en que se le asignará el cero punto tres por ciento (0.3%) de los ingresos tributarios del Gobierno Central.
- b) La asignación presupuestaria, equivalente a un monto no menor del uno por ciento (1%) del Presupuesto General de Gastos del Ministerio de Educación, para cada ejercicio fiscal.
- c) Los aportes provenientes de las donaciones que efectúen personas individuales o Jurídicas u otro tipo de transferencias de parte de los organismos nacionales e internacionales, y
- d) Cualquier otro ingreso ordinario o extraordinario que se asigne expresamente para el proceso de alfabetización o post alfabetización.

Artículo 2°. Se reforma el Artículo 6 transitorio el cual queda así:



Artículo 6°. Del cumplimiento de la disposición contenida en el inciso a) del Artículo 17 de la presente ley, queda responsable el Ministerio de Finanzas Públicas el que deberá situar la cantidad que resulte de aplicar los porcentajes establecidos directamente en la cuenta del Comité Nacional de Alfabetización.”

1.7. Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz, firmados el 29 de diciembre de 1996, por el Gobierno de Guatemala: Gustavo Porras Castejón, Otto Pérez Molina, Raquel Zelaya Rosales y Richard Aitkenhead Castillo; por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca: Ricardo Ramírez de León (Comandante Rolando Morán) Jorge Ismael Soto García (Comandante Pablo Monsanto) Ricardo Rosales Román (Carlos Gonzáles) y Jorge Edilberto Rosal Meléndez y por la Naciones Unidas: Boutros Boutros-Ghali.

Estos Acuerdos de Paz son base fundamental para la construcción de la Nación Guatemalteca. En ellos se expresa el compromiso del Gobierno de aumentar significativamente la inversión social en salud, educación y trabajo. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria señala, refiriéndose al Sector Educación, su carácter esencial como estrategia de equidad y unidad nacional, así como su fuerza determinante para la modernización económica y una provechosa inserción en la economía mundial. Al Acuerdo citado puntualmente se agrega, con un sentido de fortalecimiento complementario, el Acuerdo sobre identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

1.8. Acuerdo Ministerial 15-2001

Primer Considerando del Acuerdo Ministerial:

“Que la alfabetización se orienta a la disminución significativa de los índices de analfabetismo, en el marco de los Acuerdo de Paz, de las políticas educativas y de la Ley de Alfabetización, que establece el reconocimiento del pluralismo lingüístico para adecuar al proceso de alfabetización a las diferentes características culturales y regionales del país.

El Artículo 2º. Como objetivo del Acuerdo Ministerial 15-2001 preceptúa:

Objeto. El presente acuerdo instituye la participación de los estudiantes del último año de, todas las carreras y modalidades del Ciclo Diversificado del Nivel Medio –maestros, bachilleres, bachilleres técnicos, peritos, secretarias y otros- de los sectores oficial y privado del país, en el esfuerzo nacional alfabetizador.

Artículo 6º. Compensación de carga académica: La alfabetización que realicen los estudiantes será acreditada, para el año escolar en que se lleve a cabo, en sustitución de la calificación que corresponda a la asignatura del Seminario de Problemas Socioeconómicos de Guatemala. Asimismo, en el caso de las carreras que no incluyan dicho seminario, a la asignatura más afín que decida la Comisión de Alfabetización del plantel, siempre que no sea fundamental en la carrera correspondiente.

La participación en la alfabetización implica que los estudiantes alfabetizadores no realizarán las actividades correspondientes a las asignaturas indicadas en el párrafo anterior...

De los créditos y constancias de los estudiantes alfabetizadores está contenida en el Artículo 11 indica: Los catedráticos de las asignaturas a las que se refiere el Artículo 6º darán una calificación, y el crédito académico correspondiente, a las actividades que realice el estudiante en apoyo al esfuerzo nacional alfabetizador. La Comisión de Alfabetización del plantel, conjuntamente con el representante de CONALFA o del Ministerio de Educación, extenderá las constancias que den validez al proceso. Asimismo, se podrá estimular a los participantes a través de la publicación de los resultados de su actividad alfabetizadora o de la creación y otorgamiento de reconocimientos públicos, como becas y otros.

El Ministerio de Educación instituye la “Orden de Alfabetización” que se concederá a aquellos planteles educativos y estudiantes que se destaquen por su participación en la alfabetización.”

1.9. Homologación de etapas de alfabetización al nivel de educación primaria

Se homologa la Etapa Inicial de Alfabetización y las Etapas de Post-Alfabetización, a los Grados del Nivel de Educación Primaria, reconocidos por el Ministerio de Educación.

Con fecha 19 de junio de 1996, fue emitido el Acuerdo Gubernativo 225-96, emitido por el Presidente de la República, en uno de sus considerandos indica:

“Que es obligación del Comité Nacional de Alfabetización promover la incorporación efectiva de los neoalfabetas a los servicios de educación escolar para contribuir a su desarrollo y mejoramiento de su calidad de vida y de su capacidad de cooperación al bien común, por lo que es necesario establecer los mecanismos que permitan esta incorporación en forma ágil y eficiente. POR TANTO:... ACUERDA: Artículo 1º. Se homologan la etapa inicial de alfabetización y las etapas de post-alfabetización, a los grados del nivel de educación primaria reconocidos por el Ministerio de Educación, en la forma siguiente

- a. Etapa inicial de alfabetización a primer grado de educación primaria.
- b. Primera etapa de post-alfabetización a tercer grado de educación primaria.
- c. Segunda etapa de post-alfabetización a sexto de educación primaria.

Artículo 2º. Los programas y contenidos de la etapa inicial de alfabetización y de las etapas de post-alfabetización... La extensión de certificaciones que acrediten que los participantes aprobaron las diferentes etapas, según sea el caso, corresponde a la Entidad Ejecutora del Comité o a la Dirección General de Educación Extraescolar del Ministerio de Educación... Queda establecido que la citada Dirección sólo podrá certificar las etapas de la post-alfabetización.



Artículo 3º. Las certificaciones que extiendan ambas instituciones serán reconocidas como válidas en cualquier establecimiento educativo público o privado, para ingresar al grado de educación inmediato superior, según el caso, de conformidad con la homologación a que se refiere el Artículo 1º. De este Acuerdo.

Artículo 4º. Los casos no previstos en el presente Acuerdo, serán resueltos por el Consejo Directivo del Comité Nacional de Alfabetización.

Artículo 5º. Se deroga el Acuerdo Ministerial número 891 de fecha ocho de octubre de mil novecientos noventa y uno.

Artículo 6º. El presente Acuerdo empieza a regir inmediatamente y deberá ser publicado en el Diario Oficial.”





CAPÍTULO II

2. Políticas nacionales sobre la alfabetización de adultos

En el ámbito internacional, el derecho a la educación está consignado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Los derechos de las mujeres a la educación están tratados en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1975); los de la niñez, en la Convención sobre los derechos del niño (1989) y la Declaración de los derechos del niño (1990); los de los pueblos indígenas, en el Convenio 169, entre otros. Los problemas educativos globales y los planes de acción para resolverlos se han abordado paulatina y progresivamente en las conferencias y foros mundiales sobre educación para todos, iniciadas en 1990. Conforme ha avanzado la agenda mundial de cobertura y luego la de calidad, ha surgido la de equidad. Así, en la primera década del siglo XXI se establece la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen la obligación mínima de garantizar el acceso a todas las instituciones y programas educativos sin discriminación, proporcionar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita y adoptar todas las medidas posibles, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente el pleno disfrute del derecho a la educación, específicamente en la enseñanza secundaria y superior, haciéndola

accesible mediante una progresiva gratuidad. El Estado debe diseñar y aplicar una estrategia nacional de educación para todos los niveles y tener indicadores y criterios de referencia que permitan la revisión de los avances. Los Estados deben velar porque la enseñanza busque siempre el pleno desarrollo de la personalidad humana y su dignidad, así como el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Es obligación del Estado respetar el derecho a la educación de toda persona, evitando tomar medidas que obstaculicen o impidan el goce de tal derecho e impidiendo, mediante medidas apropiadas, que terceras personas limiten o afecten este derecho.

La Constitución Política de la República contiene el marco jurídico general que ampara al sistema educativo nacional. En ella se afirma el derecho de la población a la educación, otorgando al Estado la obligación de facilitarla, sin discriminación alguna. También se indica en el Artículo 74 que: “los habitantes tienen derecho a recibir educación inicial, preprimaria, primaria y básica.” Establece que la educación impartida por el Estado será gratuita y que éste proveerá y promoverá becas y créditos educativos.

Declara que la administración del sistema educativo deberá ser descentralizada y regionalizada y que en las escuelas establecidas en zonas de predominante población indígena la educación deberá impartirse en forma bilingüe. Señala que el Estado promoverá la superación del magisterio. Los Artículos 75, 13 y 14 transitorios constituyen el principal fundamento legal de la Política nacional de alfabetización. El



Artículo 75, además de declarar la alfabetización con carácter de urgencia nacional, indica que el Estado debe organizarla y promoverla con todos los recursos necesarios.

La Ley de Educación Nacional, Decreto 12-91, establece los fines de la educación, la estructura del MINEDUC y los alcances de los centros educativos públicos, privados y por cooperativa.

En cuanto a los primeros, indica que: “Son administrados y financiados por el Estado para ofrecer el servicio educativo a los habitantes del país sin discriminación. Los segundos están a cargo de la iniciativa privada, con el compromiso de llenar los planes y programas oficiales de estudio. Los terceros funcionan con financiamiento tripartito (municipal, MINEDUC y comunidad). Esta Ley funciona con el reglamento establecido en 1977, por medio del Acuerdo Gubernativo Ministerio de Educación 13-77, correspondiente a la ley de educación anterior. Esta situación ha generado una incongruencia legal que no se ha solventado en casi dos décadas.”⁵

En la Ley de Alfabetización se estipula que el proceso de alfabetización nacional tiene como objeto esencial proveer los medios adecuados para que la población analfabeta tenga acceso a la cultura escrita, lo cual contribuirá al desarrollo del potencial humano para que la persona participe activamente en el mejoramiento de su calidad de vida y de su capacidad de cooperación al bien común. El Reglamento de la Ley de Alfabetización fue aprobado por medio del Acuerdo Gubernativo 137-91.

⁵ Álvarez Aragón, Virgilio. **Ilusiones y desencantos, situación de los docentes en Guatemala.** Pág. 45.

2.1 Políticas educativas (1985-2009)

En el análisis de las políticas educativas durante el período de estudio se pueden distinguir dos roles del Estado por conducto del MINEDUC. De 1986 a 1995 esta Cartera estaba a cargo de todas las acciones relacionadas con el proceso educativo: construcción y remodelación de edificios escolares; elaboración e impresión de textos escolares; fabricación y distribución de galletas escolares; contratación de personal administrativo y docente, así como de su respectiva formación en servicio; proveeduría de mobiliario e insumos escolares y de limpieza; elaboración de pruebas e instrumentos de evaluación, entre otros. Alrededor de 1996, se iniciaron o profundizaron cambios en la dirección hacia un Estado subsidiario. Se introdujo la tercerización para la prestación de algunos servicios. Asimismo, permaneció, en dicho Ministerio, la contratación de docentes de escuelas nacionales; en cambio, en las escuelas del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo estas funciones se asignaron a los Comités Educativos (COEDUCA). Se fortaleció la gestión de la información estadística educativa como una herramienta para evaluar resultados de las acciones implementadas y para contar con insumos que permitiesen ajustar las estrategias de política educativa.

Además de este cambio de enfoque, en el segundo período dio inicio la implementación de los compromisos educativos derivados de los Acuerdos de paz. En éstos se reconoce como premisa que, para acceder al desarrollo sostenible de Guatemala, es indispensable elevar el nivel de vida, la salud, la educación, la seguridad

social y la capacitación de los habitantes. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) destaca que el sistema educativo deberá responder a la diversidad cultural y lingüística del país, reconociendo, respetando y fomentando los valores culturales indígenas. Enfatiza la inclusión en el currículo nacional de las concepciones educativas indígenas, así como el uso de los idiomas indígenas en el sistema educativo, promoviendo en particular la educación bilingüe e intercultural. Ante estas nuevas demandas para el sistema educativo, el Estado debió promover una reforma educativa, la cual incluía, entre otros elementos, la creación de la Universidad Maya (o entidades de estudios superiores indígenas) y el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación Maya.

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA) destaca la importancia de la educación y la capacitación como factores de desarrollo económico, cultural, social y político, para lograr la unidad nacional, la equidad de género, la modernización económica y la competitividad internacional. Por medio de este acuerdo, el Estado se comprometía, entre otros, a aumentar significativamente los recursos destinados a la educación; ampliar con carácter urgente la cobertura de los servicios de educación en todos los niveles y, en especial, la oferta de educación bilingüe en el medio rural.

En respuesta a los compromisos, en 1997 se creó la Comisión Paritaria de Reforma Educativa (COPARE), adscrita a la Secretaría de la Paz, Sepaz), la cual elaboró el Diseño de la reforma educativa y lo entregó en 1998. Luego, la Comisión Consultiva de

Reforma Educativa (CCRE), también creada en 1997, acompañó el proceso de implementación de la reforma durante una década. La CCRE condujo los “Diálogos y consensos para la reforma educativa”, ejercicio que permitió la instauración provisional de los Consejos educativos municipales, departamentales y nacional, contemplados en la Ley de Educación. Aunque los resultados de los diálogos y consensos fueron publicados en 2001, la estructura de los Consejos educativos no volvió a operar. En 2008, en cumplimiento de la Ley Nacional de Educación (1992), se instaló, con un rezago de 16 años, el Consejo Nacional de Educación, con una representación multisectorial similar a la de la Comisión Consultiva.

Si bien los dos períodos mencionados anteriormente contrastan con el papel del MINEDUC como representante del Estado y con el antes y después de los Acuerdos de paz, educadores guatemaltecos como Carlos González Orellana los identifican como: “Dos fases de un proceso de transformación de un sistema educativo que a mediados de los años 80 del siglo XX no correspondía a las urgentes necesidades educativas de la población, a sus características socioculturales, ni a las demandas de la vida moderna. En el primero se atendieron, entre otros, la educación bilingüe intercultural, la regionalización, el proceso de adecuación curricular y la profesionalización del magisterio. En el segundo, la reforma educativa tiene que enfrentar una realidad educativa que presenta un déficit agudo de cobertura, una desatención pedagógica expresada en bajos índices de eficiencia interna, la exclusión, la falta de equidad para

pueblos indígenas, mujeres y otros grupos poblacionales y demandas derivadas del reordenamiento económico mundial.”⁶

A continuación, se abordan algunas políticas educativas que han sido relevantes a lo largo del período estudiado: alfabetización, cobertura y calidad. Se examinan en forma diacrónica para que las estrategias y programas se puedan ubicar dentro de los períodos mencionados. Se incorporan cifras e indicadores en series históricas. Por falta de información, hay series que inician en los años 1990 o posteriormente.

2.1.1. Alfabetización

El Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA): “Fue creado en 1986 para la ejecución del proceso de alfabetización, como órgano superior encargado de definir y aprobar las políticas y las estrategias correspondientes, así como de promover el proceso en el ámbito nacional, por medio de entidades de desarrollo.”⁷

Su población objetivo son las personas de 15 y más años que no saben leer y escribir. Está integrado por instituciones del sector público y el privado. Por parte del primero participan los ministros de Educación, Cultura y Deportes, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública y Asistencia Social, Agricultura, Ganadería y Alimentación y Gobernación, así como el rector de la USAC. Por parte del segundo, participan representantes respectivos de universidades privadas, Asamblea de Colegios

⁶ González Orellana, Carlos. **Historia de la educación en Guatemala.** Pág. 459.

⁷ Cuyán Barrera, Hugo Rolando. **La alfabetización... Una oportunidad para la población excluida.** Pág. 3.

Profesionales, Asociación de Medios Publicitarios, Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales y Financieras (CACIF), organizaciones periodísticas, centrales sindicales y la Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas. Su fundamento legal está en la Ley de Alfabetización (Decreto 43-86) y sus reformas (Decreto 54-99) y el Reglamento de dicha Ley (Acuerdo Gubernativo 137-91).

Conforme a la Ley de Alfabetización: “CONALFA contó con una asignación presupuestaria inicial del 1.0% del presupuesto del MINEDUC,”⁸ a través del Gobierno central, para garantizar la operación y continuidad de sus programas. Esta asignación disminuyó en un décimo en los siete ejercicios fiscales subsiguientes. “En 2003, la asignación debía ser del 0.8% y continuar disminuyendo hasta que, en 2008, se le asignara el 0.3%.”⁹

A partir de los Acuerdos de paz se ratifica el mandato de la alfabetización y se insta a ampliar los programas de alfabetización en todos los idiomas que sea técnicamente posible, con la participación de las organizaciones indígenas capacitadas para la consecución de este objetivo.

“El Estado se comprometió a ampliar la tasa de alfabetismo a 70.0% para el año 2000. En 2002 la tasa había alcanzado el 69.1%; en 2005, el 74.8%; y, en 2008, 79.0%. En el ámbito centroamericano, Guatemala está a la zaga con aproximadamente 15 puntos

⁸ González Orellana. **Ob. Cit.** Pág. 461.

⁹ **Ibid.**

porcentuales de diferencia con Costa Rica (95.7%) en alfabetismo masculino y con 27.5 en alfabetismo femenino (96.2%).”¹⁰

En el período 1989-2006 la tasa de alfabetización aumentó 14.5%; en el caso de las mujeres, este aumento fue de 17.2%, mientras que para los hombres fue de 12.1%. La brecha de género disminuyó de 18.0 a 12.9%; la de área, de 31.4 a 23.7%; la étnica, de 38.2 a 23.8%; y la existente entre población no pobre y extremadamente pobre, de 42.3 a 40.4%. Sin embargo, al final del período, las menores tasas de alfabetismo se encontraban en la población indígena y la población en pobreza extrema.

Se puede decir que los avances en alfabetización en los últimos 25 años son atribuibles a la Ley Nacional de Educación, a la conformación bisectorial (público-privada) de CONALFA, a la continuidad en las políticas de alfabetización implementadas por este Consejo y a la ampliación de cobertura en el nivel primario impulsada por el MINEDUC tras la suscripción de los Acuerdos de paz. Asimismo, la reducción de las brechas por sexo y etnicidad están relacionadas también con estrategias de CONALFA para atender a mujeres, mujeres indígenas y población maya hablante. Sin embargo: “Más allá de la etapa de post-alfabetización que permite una equivalencia con sexto grado del nivel primario, es necesario diseñar e implementar estrategias que eviten el analfabetismo funcional en la población alfabetizada, tales como la promoción de una fase de equivalencia al ciclo básico, el fomento de lectura pertinente a las necesidades de la población adulta alfabetizada y su vinculación con el trabajo.”¹¹

¹⁰ Cuyán Barrera. **Ob. Cit.** Pág. 12.

¹¹ **Ibid.** Pág. 18.



2.1.2. Universalización de la primaria

El Estado, por conducto del MINEDUC, ha mantenido un interés por extender la cobertura de servicios educativos durante el período de estudio. Desde el primer gobierno democrático se estableció una política de cobertura.

A mediados de la década del 90 del siglo XX, los Acuerdos de paz establecen compromisos de ampliación urgente de la cobertura de los servicios de educación en todos los niveles y de la oferta de la educación bilingüe intercultural en el medio rural. Uno de los compromisos fue facilitar el acceso a toda la población entre 7 y 12 años a, por lo menos, tres años de escolaridad antes de 2000.

2.1.2.1. Nivel primario

En el período 1986-1995, la política de cobertura se conoció como Atención especial a los grupos que tradicionalmente se han encontrado marginados de los servicios educativos.

Las estrategias correspondientes fueron: creación de programas relacionados con la búsqueda de calidad (suplemento nutricional, útiles escolares y textos básicos); apoyo y extensión a los proyectos de atención integral de 0 a 5 años; creación y apoyo a los programas de educación extraescolar; creación y apoyo a proyectos y acciones destinadas a las poblaciones indígenas, monolingües, mujeres y niños con problemas

de aprendizaje; reorientación y extensión del programa de bolsas de estudio para estudiantes talentosos y de escasos recursos y promoción de proyectos de autofinanciamiento por educación productiva. También se amplió la población atendida por el Programa Nacional de Educación Bilingüe (Pronebi), que cubría más de 1146 escuelas en las comunidades lingüísticas mam, k'iche', kaqchikel y q'eqchi'.

Una de las estrategias para ampliar la cobertura fue: “El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE). Su objetivo era brindar acceso a la escuela primaria a la niñez del área rural que estaba fuera del sistema educativo. El MINEDUC entregaba los recursos a los COEDUCA, los cuales tenían la función de contratar a los docentes, comprar los insumos para la alimentación escolar y los útiles escolares. Al inicio, contaban con la guía y supervisión de las Instituciones de Servicios Educativos (ISE) contratadas para prestar dichos servicios. Posteriormente se varió el modelo, trasladando las funciones de las ISE a supervisores contratados por el MINEDUC. En el año 2000, Pronade se había extendido a todos los departamentos, con excepción de Sacatepéquez y Guatemala. En 1996, el Programa atendía a 27,730 estudiantes en 477 escuelas, con 564 docentes. En 2008 llegó a contar con 464,972 estudiantes en 4688 escuelas, con 14,667 docentes. En 2009, el Programa fue clausurado y las escuelas de autogestión se convirtieron en escuelas convencionales.”¹²

¹² Ministerio de Educación. **Estrategia de transformación del ciclo básico del nivel medio.** Pág. 23.

2.1.2.2. Nivel medio

A diferencia de la participación dominante del sector público en pre primaria y primaria, su participación en el nivel medio, en el período estudiado, no ha sobrepasado, en el mejor de los casos, el 44.0% en el ciclo básico y el 45.0% en el ciclo diversificado. En contraste, la participación de los sectores privado y cooperativo ha sido relevante para el mantenimiento y la expansión de la cobertura. “La tasa neta de cobertura del ciclo básico aumentó de 21.4% en 1999 a 39.3%, en 2009. En 1987 el sistema educativo atendía a 145,941 estudiantes en este ciclo. De ellos, el sector público cubría al 44.0%, el privado al 38.0% y el cooperativo al 18.0%. Para 1995, el sector público atendía la tercera parte y los otros dos sectores al 66.0%. En 2009, el sector público cubre el 29.0%, el sector privado el 46.0% y el cooperativo el 25.0%.”¹³

Una de las modalidades de entrega que ha permitido al sector público facilitar el acceso a estudios del ciclo básico a jóvenes de comunidades del área rural es la denominada telesecundaria. Esta surge en 1996: “Con la firma de un convenio de cooperación entre México, Guatemala y otros países centroamericanos. Atiende especialmente población rural. Opera mediante facilitadores pedagógicos que conducen el proceso de enseñanza-aprendizaje, lecciones en videocintas grabadas vía señal televisiva y materiales impresos (libro de conceptos básicos y guía de aprendizaje).”¹⁴ Un docente con profesorado de enseñanza media o que haya cursado dos años de esta carrera universitaria atiende un grado. En 1998, durante la fase piloto, había 130 centros. En

¹³ **Ibid.** Pág. 28.

¹⁴ De Flores Magón, Ricardo. **Telesecundaria. Experiencias mexicanas de educación secundaria abiertas y a distancia.** Pág. 43.

2004, 29,530 estudiantes asistían a 452 institutos nacionales de telesecundaria ubicados en 186 municipios.¹⁵ En 2008, 43,191 alumnos eran atendidos en 647 institutos en los 22 departamentos del país.¹⁵

La cobertura del ciclo básico también ha aumentado por la vía de los institutos por cooperativa de enseñanza. La justificación de su creación, en 1972, por medio del Acuerdo Gubernativo 1-1972 incluyó: “Los recursos del Estado no son suficientes para impartir la enseñanza básica en toda la República (sic), por lo que es conveniente establecer fórmulas provisionales que permitan extender el sistema educacional con la participación de maestros, autoridades municipales, padres de familia y miembros de la Iniciativa privada.” Dos décadas más tarde, estos institutos fueron fortalecidos mediante la Ley de Institutos de Educación por Cooperativa de Enseñanza.

A diferencia de los institutos de telesecundaria, operan con un docente por materia. En contraposición a los Institutos Nacionales de Educación Básica (INEB), que son financiados totalmente por el Estado, cuentan con una Junta Directiva y una estructura financiera tripartita: padres y madres de familia, municipalidades y MINEDUC. Funcionan en edificios escolares públicos que son compartidos en jornada contraria con establecimientos estatales. Mientras que su cobertura nacional es: “Aproximadamente un cuarto de la población estudiantil del ciclo básico del nivel medio, en el área rural su participación asciende al 40.0% en 2008.”¹⁶

¹⁵ Ministerio de Educación. **Ob. Cit.** Pág. 32.

¹⁶ Ministerio de Educación (MINEDUC). **Anuario estadístico.** Pág. 22.



CAPÍTULO III

3. CONALFA

El Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA) fue creado para la ejecución del proceso de alfabetización, como un órgano superior, principalmente encargado de:

- Definir y aprobar las políticas y las estrategias del proceso nacional de alfabetización.
- Promover la alfabetización, por medio de las entidades de desarrollo en el ámbito nacional.
- Aprobar los programas y presupuestos de alfabetización, así como la fiscalización y supervisión de su desarrollo y ejecución.
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos de la alfabetización nacional, el cual deberá presentarse a la dirección técnica del presupuesto del Ministerio de Finanzas, para que sea incorporado en el presupuesto general de gastos de la nación.
- Elegir entre sus miembros un consejo directivo.

3.1. Fundamento legal

CONALFA está fundamentada en los siguientes preceptos legales:

- El Artículo 75 y 14 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- Ley de Alfabetización, Decreto 43-86, y sus reformas 54-99.
- Reglamento de la Ley de Alfabetización, Acuerdo Gubernativo 137-91

3.2. Integración de CONALFA

A continuación se describe la forma en que está integrada la institución.

3.2.1. Por el sector público

- Ministros de Educación (quien lo preside), Cultura y Deportes, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública y Asistencia Social, Agricultura, Ganadería y Alimentación, Gobernación.
- Rector magnífico de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Consejo Nacional de Desarrollo.

3.2.2. Por el sector privado

- Un rector representante de las Universidades privadas.
- Representante de la Asamblea de Colegios Profesionales.
- Un representante de la Junta Directiva de la Asociación de Medios Publicitarios.
- Un representante del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales y Financieras (CACIF).



- Un representante de Organizaciones de Periodistas de Guatemala.
- Un representante de las Centrales Sindicales.
- Representante de la Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas.

3.2.3. Misión

Es el ente rector responsable de coordinar y ejecutar el proceso de alfabetización nacional.

3.2.4. Visión

Aumentar la población alfabetizada para mejorar su calidad de vida y así contribuir a solucionar sus necesidades económicas, sociales y culturales.

3.2.5. Políticas

Entre las políticas que cuenta CONALFA se encuentran las siguientes:

- Reducción significativa del analfabetismo.
- Ampliación y fortalecimiento de la alfabetización bilingüe intercultural.
- Alfabetización integral para el desarrollo de la creatividad y productividad.
- Coordinación y optimización de la cooperación nacional e internacional
- Equidad en la distribución del presupuesto y calidad de gasto.

3.2.6. Estrategias

Las estrategias de CONALFA:

- Fortalecimiento de las alianzas estratégicas mediante la organización de una red de ONG's y OG's.
- Establecimiento de los departamentos geográficos prioritarios de acuerdo con la concentración del analfabetismo y población vulnerable.
- Establecimiento de metodologías y modalidades innovadoras que vinculen la alfabetización a la satisfacción de necesidades y/o problemas locales.

3.3. Estructura organizacional

La estructura organizacional está compuesta de la siguiente forma:

3.3.1. Comité Nacional de Alfabetización

Órgano superior que define y aprueba las políticas y estrategias del proceso nacional de alfabetización. Está conformado por representantes del sector público y del sector privado, es presidido por el Ministro de Educación.

También aprueba los programas y presupuestos de alfabetización así como la fiscalización y supervisión de su desarrollo y ejecución.

3.3.2. Consejo directivo

Coordina, supervisa y programa las actividades de la entidad ejecutora del proceso de alfabetización a nivel nacional.

3.3.3. Secretaría ejecutiva

Dirige y coordina las actividades a cargo de la entidad ejecutora de CONALFA, para el desarrollo del proceso de alfabetización en sus fases Inicial y Post-alfabetización.

3.3.4. Consejo técnico

Analiza casos específicos y situaciones de carácter técnico y administrativo y propone soluciones a la Secretaría Ejecutiva que contribuyan a la toma de decisiones en aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de la institución.

3.3.5. Unidad de seguimiento y evaluación

Garantiza la ejecución de los planes y programas de Alfabetización, mediante actividades de seguimiento y evaluación del proceso y el desarrollo de los programas de capacitación permanente, para dar cumplimiento a las metas y objetivos anuales y verificar el uso racional de los recursos disponibles.

3.3.6. Unidad de investigación y planificación

Garantiza la ejecución de las acciones del proceso de alfabetización, mediante la realización de actividades relacionadas con investigación, planificación, análisis metodológico, incorporación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y captación de asistencia técnica y financiera, a fin de lograr el alcance de las metas y los objetivos propuestos sobre bases reales utilizando de forma racional los recursos disponibles.

3.3.7. Unidad de apoyo administrativo

Garantiza el apoyo administrativo y vela por el proceso de alfabetización, mediante la ejecución de acciones de administración de personal, prestación de servicios generales, dotación de recursos materiales y otras, a efecto de contribuir en el cumplimiento de los planes operativos anuales de la entidad ejecutora.

3.3.8. Unidad financiera

Asegura la dotación oportuna de los recursos financieros del proceso de alfabetización, conforme a un presupuesto de ingresos y egresos acorde a la planificación de actividades, la ejecución de operaciones presupuestarias y contables correspondientes, a fin de contribuir al logro de las metas y objetivos del proceso de alfabetización nacional.

3.3.9. Departamento jurídico

Presta apoyo a la Secretaría Ejecutiva y dependencias que conforman la entidad ejecutora, en materia de la Ley de Alfabetización y su reglamento.

Elabora contratos o convenios suscritos con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, preparar proyectos de reglamentos y otras disposiciones en colaboración con Secretaría Ejecutiva, analizar casos de incumplimiento de la Ley de Alfabetización y su reglamento por parte de personas individuales o jurídicas, preparar proyectos de resoluciones privadas y empleados y funcionarios públicos que incumplan las obligaciones establecidas en la Ley de Alfabetización.

3.3.10. Coordinación de organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (OG y ONG)

Coordina proyectos de alfabetización con entidades gubernamentales y no gubernamentales en todo el país, a través de mecanismos de cooperación como contratos, convenios y cartas de apoyo.

3.3.11. Unidad de informática y estadística

Garantiza el procesamiento y suministro de información confiable y oportuna, estableciendo y administrando un registro del proceso de alfabetización que incluye los

sistemas relacionados con las finanzas, investigación y planificación, seguimiento y evaluación, apoyo administrativo y demás áreas de actividad de la entidad ejecutora.

3.3.12. Coordinaciones regionales y departamentales

Son las unidades de la entidad ejecutora responsables de coordinar a nivel de departamento la formulación y ejecución de programas de alfabetización a cargo de la propia entidad ejecutora o de entidades gubernamentales y no gubernamentales.

3.4. Conflicto colectivo de carácter económico-social

El conflicto colectivo de carácter económico-social que existe entre el Comité Nacional de Alfabetización y sus trabajadores surge en virtud del incumplimiento de los derechos mínimos que todo trabajador debe tener, llevándolos a una disputa ante el órgano jurisdiccional competente, llegando según el sindicato de trabajadores, al fin del conflicto al nacer el pacto colectivo de condiciones de trabajo, no obstante para el propósito de nuestro estudio fue el pacto que trajo un nuevo conflicto entre sus trabajadores y CONALFA, debido a. que dentro del contenido de la ley profesional en estudio, se encuentra un Artículo que establece el pago de indemnización por todo el tiempo laborado por el trabajador en la institución, es decir no pone un límite mínimo ni máximo para tener derecho a dicha prestación laboral.

Por lo que las autoridades se niegan a cumplir a cabalidad con lo establecido en el pacto colectivo de condiciones de trabajo, aduciendo que este es inconstitucional, en virtud que, según ellos contradice la Carta Magna en su Artículo 110, el cual establece “Los trabajadores del Estado, al ser despedidos sin causa justificada recibirán su indemnización equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos prestados. Este derecho en ningún caso excederá de diez meses de salario.”

Llevándonos como se puede observar a un nuevo conflicto al cual se le debe dar una solución, pero nuevamente las autoridades de CONALFA, se niegan a negociar y a dar cumplimiento a lo establecido, por lo que al momento de iniciar con este trabajo a ningún ex trabajador de la institución se le ha querido hacer efectivo el pago de su indemnización por todo el tiempo laborado, si éste excede de 10 años de servicio. Teniendo como podemos observar en un limbo a las personas interesadas, transcurriendo el tiempo ninguna de las dos partes ha diligenciado ante órgano competente la solución al respecto.

3.5. El contrato de servicios profesionales

“Aunque no es lo más adecuado, al contrato de servicios profesionales en doctrina se le conoce como contrato de arrendamiento de servicios o locación de servicios.”¹⁷

A finales del siglo XIX existió una confusión entre el contrato de obra y el contrato de servicios profesionales, pero a través del tiempo se pudo hacer la diferencia entre uno y

¹⁷ Muñoz, Nery Roberto. **La forma notarial en el negocio jurídico**. Pág. 196.

otro contrato, estableciendo que cada uno posee rasgos propios que sí, justifican una tipificación individual. Debe quedar claro que no se trata de una relación de índole laboral, sino de la prestación de servicios para los cuales una persona se encuentra profesional o técnicamente calificada, por lo que el pago que se le hace al prestatario del servicio es por concepto de honorarios y no de salario.

3.5.1. Definición

“Es un contrato por el cual una persona llamada profesional, se obliga a prestar sus servicios profesionales, técnicos, científicos o artísticos, en beneficio de otra persona llamada cliente, quien a su vez se obliga a pagar los honorarios convenidos.”¹⁸ “En Guatemala tiende a denominarse cliente, a la persona que demanda los servicios del profesional, por ejemplo la clientela del abogado y notario y en los casos de los docentes, se habla de pacientes; estos aspectos responden a usos y costumbres de índole social.”¹⁹

El Código Civil guatemalteco, con base en lo manifestado en su apartado respectivo, define de manera restrictiva la posibilidad de uso y aplicación de esta modalidad de contrato, así: Un título especial para la prestación de servicios profesionales, como abogados, docentes, ingenieros, profesores, etc. Según el Artículo 2035 del Código Civil “El profesional deberá prestar el servicio con la debida diligencia y con arreglo a las prescripciones de la ciencia o arte de que se trate, siendo responsable por los

¹⁸ **Ibid.**

¹⁹ Alvarado Sandoval, Ricardo y José Antonio Gracias González.. **El notario ante la contratación civil y mercantil.** Pág. 509.

daños que cause por dolo, culpa o ignorancia inexcusable o por la divulgación de los secretos de su cliente.”

La figura del contrato de servicios profesionales en la actualidad, ha servido como medio para encubrir verdaderas relaciones laborales tanto en el sector privado como dentro de la administración pública, lo cual es lamentable, pues a través de ella se violan flagrantemente los derechos de estabilidad, prestaciones laborales, aguinaldo, bono catorce, derecho a gozar de cobertura del seguro social, vacaciones e indemnización.

Lo más grave de esta forma de contratación es la inestabilidad en el puesto, debido a la posibilidad de rescindir en cualquier momento el contrato. En este sentido resulta lamentable como, en las contrataciones que realiza el Estado, a pesar de que el derecho laboral se considera de derecho público y de interés estatal, se usa en la contratación de servicios profesionales o técnicos para llevar a cabo modalidades de explotación que corresponden a épocas en las cuales no se había desarrollado el derecho laboral; sin embargo, no se debe olvidar que el derecho corresponde a la evolución histórica, social y económica de los países, por lo que resulta comprensible, mas no aceptable, que en una época de edificación del mercado resurjan restos obsoletos para desvirtuar las relaciones laborales en la administración pública.

Así pues, la relación laboral se encubre con la figura de la prestación de servicios profesionales y/o técnicos, además de la conformidad de la Oficina Nacional del

Servicio Civil en tales circunstancias, pues el accionar jurisdiccional oportuno puede establecer orden en ciertas oportunidades al reconocer el derecho a prestaciones e indemnización, como corresponde.

3.6. El contrato administrativo

Es interesante ver como el contrato administrativo se ha ido desarrollando por etapas, de acuerdo a cada forma de administración de los distintos Estados en el mundo; con el correr de los años y el desempeño de la administración pública, los Estados han ido adoptando distintas formas de contratación, orientadas cada una a su régimen jurídico. Es así como existen distintas formas en el mundo y en el desarrollo del derecho, de la contratación administrativa, propia de cada país.

En el derecho español, no existe un contrato puramente privado de la administración, pero sí distintos tipos de regímenes jurídicos de contratos del Estado, con mayores o menores elementos de derecho público. En Guatemala la contratación administrativa, está orientada a asegurar que tanto el Estado como los particulares suscriptores de dicho contrato, tengan certeza jurídica, el primero para obtener el cumplimiento y el segundo para recibir el pago o el cumplimiento del contrato.

El contrato en general es una relación jurídica bilateral, en donde se pone de manifiesto la libertad de voluntades, tanto del Estado como de los particulares, por esa razón se ha dicho que el derecho administrativo no sólo es derecho público, en este caso se ve

que el Estado se coloca en igualdad de derechos y obligaciones frente al particular. De acuerdo al ordenamiento jurídico guatemalteco, ésta contratación nace a la vida jurídica a través de un contrato de adhesión: “Aunque se diga que es un contrato de adhesión en donde el Estado impone sus condiciones, no deja de haber libertad de voluntades.”²⁰

Si bien es cierto existe libertad de voluntades, ésta no es plena, porque al final el particular es el obligado a decidir si acepta o no la forma de contratación propuesta y si no existe otra opción, no le queda más que aceptar las condiciones establecidas por el Estado. Así, pues, se puede notar que existe diferencia de criterios al no saber si se está ante un contrato de servicios profesionales de carácter civil o ante un verdadero contrato de servicios administrativos, siempre y cuando exista dentro de los sujetos contratantes el Estado.

“Se menciona en una primera orientación, que todos los contratos celebrados por la administración, es decir, una persona estatal con sujetos privados de derecho, están sometidos al derecho privado, es decir que no hay allí una categoría nueva de contratos, además de los contratos privados. Ésta es la solución clásica de la doctrina alemana, sin embargo, se admite la categoría del contrato ínter administrativo, aquél celebrado entre varias administraciones.”²¹

²⁰ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Pág. 392

²¹ Gordillo, Agustín. **Derecho administrativo**. Págs. 11 y 12.

Es interesante que se observe, que la contratación administrativa, está sujeta en gran parte al ordenamiento civil, como resultado del desprendimiento del derecho administrativo del derecho civil. Los tratadistas dicen que los autores norteamericanos se refieren a los contratos del gobierno dando por sentado que dentro de una gama de normas, jurisprudencia y costumbres especiales, de todos modos, existe una única categoría genérica de contratos de la administración.

La contratación administrativa en Guatemala, está basada en un gran porcentaje en el ordenamiento civil, utilizando supletoriamente sus cláusulas; además, hace uso de todos los requisitos establecidos en el Código de Notariado. No existe en la legislación guatemalteca una ley que enmarque los requisitos que deben cumplir esta clase de contratos, únicamente existe el procedimiento de la licitación, la compra directa, etc. Contenidos en la Ley de Contrataciones del Estado, por esa razón se aplican normas civiles y notariales. El derecho administrativo guatemalteco, en la actualidad se encuentra en desarrollo y para llegar a su plenitud, debe establecer sus propios mecanismos de aplicación en la forma de contratación y así desligarse por completo del derecho civil, evitando con esto, toda clase de confusión y formas de aprovechamiento, para obtener intereses distintos a los deseados.

A continuación se trata de establecer algunas diferencias entre el contrato administrativo y el contrato civil en el ordenamiento guatemalteco, por lo tanto se puede decir que los contratos de carácter administrativo tienen una característica especial y es que una de las partes es la administración pública, que la competencia de los

órganos se regula por el derecho administrativo y dentro de la misma ley administrativa se regulan requisitos de forma y solemnidades especiales en su creación; totalmente distinto al contrato civil, pues a través de este contrato se obligan personas individuales o jurídicas, sin que intervenga la administración pública o el Estado.

Las leyes administrativas por otro lado, imponen especiales procedimientos para llegar a la contratación administrativa. La primera distinción que se puede vislumbrar, es que dentro de un contrato interviene como sujeto de derecho y obligaciones el Estado, aunque cuente con elementos del derecho civil, se encuentra con un contrato administrativo y no civil.

Asimismo, la administración pública para su actividad necesita de la compra de bienes, creación de obras, arrendamiento de bienes inmuebles o muebles, que le son necesarias para desarrollar su finalidad, con este propósito el Estado se ve en la necesidad de llevar a la práctica toda clase de contrataciones que el ordenamiento jurídico guatemalteco le pone a su disposición, para que así cumpla con todos los fines, siendo éste su objetivo fundamental, para llevar a toda la comunidad los servicios necesarios.

Los supuestos: Dentro del estudio del contrato administrativo existen supuestos que vienen a establecer la verdadera existencia de un contrato administrativo, un contrato de la administración puede ser administrativo por cualquiera de las siguientes razones.

Se establece que el carácter administrativo del contrato surge por determinación expresa o implícita de la ley; es decir, porque la ley que regula el contrato le ha dado un régimen administrativo, en Guatemala los contratos de obra, las concesiones, el contrato de suministros y otros se encuentran en la Ley de Contrataciones del Estado y la contratación de funcionarios públicos en la Ley del Servicio Civil.

Es importante mencionar que todas las formas de contratación por parte del Estado se encuentran establecidas en ordenamientos jurídicos de carácter administrativo, por lo que paso a paso éste se va desligando de manera paulatina del derecho común, manifestándose así su característica de ser un derecho administrativo joven y en pleno progreso de evolución.

Esta es sin duda, la forma más clara de ver un verdadero derecho administrativo autónomo como propio de la administración pública, para llevar a cabo todas sus actividades que por mandato constitucional le corresponden; sin duda falta mucho por recorrer y la administración pública debe ir desarrollando sus propias características y elementos en dicha contratación para alcanzar la cima de la plenitud como un derecho autónomo; únicamente debe desenvolverse dentro del campo legal, respetando los derechos y garantías de las normas establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala y las demás leyes.

Cabe resaltar también, dentro de los supuestos del contrato administrativo, el interés de las partes, porque determina la naturaleza del contrato, el contrato puede denominarse

como administrativo por determinación expresa o implícita de las partes, aún en ausencia de un texto legal expreso que lo califique de administrativo.

Cuando la administración pública contrata bajo un régimen de cláusulas desmesuradas al derecho común, se refiere al régimen o cláusulas que están fuera de la órbita normal del derecho privado, únicamente se aplican por incorporación o en forma supletoria.

Asimismo, para que la administración pública contrate, en primer lugar, es a través del procedimiento de derecho público como es la licitación pública, en la cual la administración pública, prepara los requisitos de las bases que deben cumplir los interesados para optar a la licitación pública, en la cual se incluyen cláusulas que establecen penalidades que puede aplicarse y ejecutarse en caso de contravención a dichas formalidades. Un supuesto del contrato administrativo que nos hace saber, si un contrato celebrado entre la administración pública y los particulares está regido por la Ley de Contrataciones del Estado, en esta forma de contratación los particulares observan cuidadosamente las cláusulas plasmadas en dichos contratos, con la posibilidad de proponer modificaciones a los contratos; pero, cuando se contrata a través de la Ley del Servicio Civil, los particulares, no pueden proponer modificaciones al contrato a pesar de existir cláusulas desmesuradas en dichos contratos.

3.6.1. Características

Las características más importantes de los contratos administrativos son:

“Preferencia del Estado: La administración pública, investida de poder público, impone sus condiciones para contratar y en su caso, para obligar al cumplimiento coactivo del contrato. Exorbitación de sus cláusulas: El contrato administrativo, tiene cláusulas exorbitantes del derecho privado, esto significa que algunas de sus condiciones contenidas en las cláusulas, serían inválidas en un contrato civil o mercantil, pero no en lo administrativo, debido al bien jurídico tutelado que es el interés social. Principios especiales: Dentro del contrato administrativo, se aplica el principio de que el derecho público prevalece sobre el derecho privado, los principios jurídicos que orientan la interpretación de su contenido, así, como a la suscripción del contrato son especiales y pertenecen al derecho administrativo. Jurisdicción especial: Los conflictos derivados del cumplimiento o interpretación de los contratos administrativos son sometidos a una jurisdicción especial privativa que es el Tribunal de lo Contencioso administrativo.”²²

3.6.2. Principios

Los principios de mayor trascendencia del contrato administrativo son los siguientes:

Igualdad del Estado frente a particulares: El Estado debe colocarse en igualdad con los particulares para poder contratar.

Manifestación de voluntad: Tanto el Estado como las personas individuales o jurídicas deben manifestar su voluntad, pues un contrato no puede ser impuesto por la soberanía del Estado, aquí es donde se pone de manifiesto la voluntad de derecho

²² Godínez Bolaños, Rafael. **Temas de derecho administrativo**. Pág. 6.

privado del Estado. Cumplimiento de formalidades: Dentro del contrato administrativo deben observarse las formalidades contenidas normalmente dentro del derecho administrativo. El cumplimiento de los procedimientos: Para la suscripción de los contratos administrativos debe cuidarse en cumplir con los procedimientos previos.

3.6.3. Clasificación de los contratos administrativos

Dentro de esta clasificación se pueden enunciar los siguientes:

- a) Contrato de obra pública: Es aquél que va dirigido a la construcción, modificación, reconstrucción o mantenimiento de un edificio o de alguna obra de utilidad pública, en este tipo de contrato debe existir previamente la licitación y cotización, según sea el caso.
- b) Contrato de suministro: Por medio de este contrato el Estado obtiene muebles o materiales de cualquier índole, necesarios para que desarrolle su actividad administrativa, así como el contrato anterior, debe considerarse previamente el régimen de licitación o cotización, según sea el caso.
- c) Contrato administrativo laboral: El Estado obtiene la prestación de servicios o la ejecución de una obra en forma retribuida y subordinada de las personas individuales, en este tipo de contrato va inmersa la relación de trabajo, ya existe la subordinación inmediata y dependencia continuada de la propia administración pública y a cambio de esa prestación del servicio el servidor público percibe un salario.



d) Contrato de servicios técnicos y profesionales: Es importante hacer hincapié en este contrato, ya que es utilizado por el Ministerio de Educación al contratar a docentes para que presten servicios técnicos y profesionales de carácter educacional, sin relación de dependencia, remunerados por medio de honorarios, a pesar de que los docentes cumplen con requisitos distintos a este contrato. En Guatemala, el contrato de servicios técnicos o profesionales que se practica dentro de la administración pública, está ubicado entre las remuneraciones de carácter temporal y tiene su fundamento en el último párrafo del artículo 1 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil y en la Circular Conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas de la Nación, Oficina Nacional del Servicio Civil, en donde se establece que las personas que se contraten bajo este renglón deben atender lo que establece la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92 del Congreso de la República, indicando también que por medio de este acto contractual no se crea relación laboral entre las partes, en virtud de que la retribución acordada para los servicios no es para ningún empleo o cargo público. La modalidad de este contrato es la fianza de cumplimiento que debe prestarse, por lo tanto las personas contratadas de acuerdo a este tipo de contrato no tienen el carácter de servidores públicos, por lo que no tienen derecho a ninguna prestación de carácter laboral que la Ley del Servicio Civil otorga a los servidores públicos.

CAPÍTULO IV

4. Condiciones de los coordinadores de CONALFA

Dentro del marco de las relaciones laborales en el Ministerio de Educación, existe una significativa confusión con relación a la naturaleza jurídica del vínculo existente entre una persona que presta un servicio personal y aquélla que lo contrata, esta confusión consiste básicamente en que las relaciones jurídicas de prestación de servicios personales bajo condiciones de subordinación son simuladas bajo otras modalidades jurídicas, como la prestación de servicios profesionales de naturaleza civil, la prestación de servicios personales de carácter mercantil o prestación de servicios de naturaleza administrativa.

La intención de simular las relaciones laborales con la apariencia civil, mercantil o administrativa, es sencillamente, la intención de evadir el cumplimiento de la legislación laboral de la entidad a que corresponda la prestación del servicio, sea en el sector privado o público, para disminuir los costos y evadir el pago de las prestaciones sociales mínimas.

A través de los estudios e investigaciones realizadas, se puede notar la forma en que a la administración pública, le ha sido fácil burlar una de las instituciones del derecho público tan importante en la sociedad como lo es el derecho laboral dentro de la administración pública, siendo en principio, la institución que contempla toda una gama

de garantías jurídicas muy especiales para la protección de los derechos de trabajo de las personas que llegan a prestar sus servicios a favor del poder público.

Es preciso mencionar que la simulación a que se hace acotación, es llevada a cabo por parte de las instituciones del Estado, práctica desarrollada con el objeto de no hacer efectivo de manera completa todas las prestaciones que le pertenecen a los trabajadores, que son empleados por contratos distintos a los que corresponden para la contratación de docentes, siendo fácil para el Estado, por encontrarse rodeado de todas las herramientas necesarias, tanto legales como administrativas, para realizar dicha simulación y tratar así de evitar la relación laboral con la persona que se pretende contratar.

Por otro lado en la relación de trabajo se tiene a la persona que va a prestar el servicio a favor del poder público en el Ministerio de Educación, llamado docente, facilitador o coordinador etc.

Es evidente que el trabajador desconoce la forma legal de celebrar un contrato para prestar un servicio a favor del Estado, situación que ha sido aprovechada por la administración pública, creando así confusión, en la forma de denominar a los contratos, quedando el laborante a merced del contratante y éste en libertad de decidir las cláusulas del contrato.



“¿Qué sucede si se pacta en contra de los derechos sociales mínimos establecidos por la ley? Para darle solución a esta interrogante se debe considerar algo muy importante, que todo acto o estipulación entre las partes está sometida al imperio de la ley.”²³

Respondiendo al carácter tutelar de las leyes laborales, el sistema normativo laboral guatemalteco, crea un imperativo en cuanto a que toda prestación de servicios que se realice con las características de lo que establece la Ley del Servicio Civil, debe ser regulado por tal ordenamiento legal, en todos sus aspectos.

Es lamentable, ver que el Ministerio de Educación contrate a gran cantidad de docentes por medio del renglón presupuestario 022, con la calidad de técnicos y no como tales, a pesar de que concurren todos los elementos de una relación laboral de acuerdo a la Ley del Servicio Civil, con lo que se impide que el docente preste sus servicios con interés y esmero, ya que percibe el pago de su salario cada tres meses y no mes a mes como son remunerados los trabajadores del sector de Educación del renglón 011; esta forma de pago si es válida y congruente para los profesionales universitarios, porque los honorarios que perciben son suficientes para cumplir con las condiciones a las cuales se obligó en el momento de su contratación.

Es trascendental establecer que la naturaleza jurídica de la relación de trabajo se encuentra determinada por la concurrencia de los elementos esenciales constitutivos de un contrato de trabajo, tal como lo establece la Ley del Servicio Civil, a pesar de estar plasmado dicho acuerdo en un contrato de servicios profesionales.

²³ Argueta Ramírez, Alejandro (2000). Contrato individual de trabajo. Pág. 13.



El Organismo Ejecutivo dio vida jurídica a contratos administrativos a través de Decretos y Acuerdos Gubernativos, con el propósito primordial de contratar a personal para que presten sus servicios personales a favor del poder público como servicios técnicos, de asesoría y otros, con el objeto de cumplir con sus funciones.

Dentro de este orden, se está ante un procedimiento que cumple con las normas jurídicas vigentes en Guatemala; el gran problema resulta cuando la administración pública, específicamente el Ministerio de Educación, suscribe con los trabajadores contratos de carácter temporal a través del renglón presupuestario 022 y no en el renglón 011; cambiando, de manera considerable esta forma de contratación de estos.

Al hacer uso de estos Acuerdos Gubernativos para contratar a docentes, se violan los derechos laborales de los trabajadores contratados bajo el renglón presupuestario 022, evitando con esto ser considerados como servidores públicos, tal como lo prescribe la Ley del Servicio Civil.

4.1. Clasificación institucional del sector público

La organización política administrativa del sector público de Guatemala, da origen a varias instituciones o entes públicos con relativa independencia entre sí, con funciones precisas otorgadas por la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes, la clasificación institucional ya sea organismos y ministerios, referidas a las entidades de la administración central, las entidades descentralizadas y las entidades



autónomas incluyendo a las municipalidades; da lugar a que cada una de las mismas tenga su propio presupuesto anual de ingresos y egresos, el conjunto de estos presupuestos conforman el presupuesto institucional del sector público.

La clasificación del sector público tiene como propósito distinguir los diferentes niveles institucionales a cargo de la toma de decisiones, en lo que respecta a la obtención de ingresos y a la realización de los gastos, teniendo además los siguientes objetivos. Facilitar el establecimiento de la responsabilidad administrativa que tiene cada institución en todo el proceso presupuestario, ante el responsable jurídico de la aprobación de su presupuesto.

Establecer orientaciones del gasto en función de la política gubernamental y compatibilizarla de acuerdo a los distintos niveles de autonomía funcional y administrativa que el ordenamiento legal señala, estructurar otros clasificadores derivados, así como la integración con el sistema de cuentas nacionales y de estadísticas de las finanzas públicas. Favorecer la integración de las cuentas de las diferentes instituciones públicas, según el papel que cada uno desempeña en la economía, de manera que satisfaga plenamente los requerimientos del análisis económico y social. Esta clasificación está orientada a cumplir con los propósitos anteriores y a facilitar la incorporación de las transacciones del sector público en la contabilidad social o cuentas nacionales que elabora el Banco de Guatemala.



Dentro de la clasificación institucional se puede hablar del personal en cargos fijos o permanentes.

“Según el manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala, el personal en puestos fijos o permanentes reciben erogaciones de los siguientes renglones presupuestarios.

011- Personal permanente.

012- Complemento de personal al salario de personal permanente.

013- Complemento por antigüedad al personal permanente.

014- Complemento por calidad profesional al personal permanente.

015- Complemento específico al personal permanente.

016- Complemento por transporte al personal permanente.

017- Derechos escalafonarios.

018- Complemento por diferencial cambiario al personal permanente.

El personal temporal está ubicado dentro de las erogaciones que por concepto de retribuciones al puesto, se hace a personal que ocupa puestos temporales en el sector público, para trabajos especiales y transitorios, que no tienen partida específica o individual y se divide en.

021- Personal supernumerario.

022- Personal por contrato.

- 023- Interinatos por licencias y becas.
- 024- Complemento personal al personal temporal.
- 025- Complemento por antigüedad al personal temporal.
- 026- Complemento por calidad profesional al personal temporal.
- 027- Complementos específicos al personal temporal.
- 028- Complemento por transporte al personal temporal.
- 029- Otras remuneraciones de personal temporal.

El personal por jornal y a destajo: Comprende al personal que recibe erogaciones con carácter de salario por día o por hora, así como los pagos que se ajustan a un tanto alzado o precio que se fija a determinada cantidad de trabajo, tales como.

- 031- Jornales.
- 032- Complemento por antigüedad a personal por jornal.
- 033- Complementos específicos a personal por jornal.
- 034- Complemento por transporte a personal por jornal.
- 035- Retribuciones a destajo.”²⁴

4.2. Relación de la Oficina Nacional del Servicio Civil con el personal permanente

La Oficina Nacional del Servicio Civil, es la encargada de establecer si el interesado en formar parte del personal permanente de la administración pública cumple con los

²⁴ Ministerio de Finanzas Públicas. **Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala.** Pág. 69.



lineamientos y condiciones de ingreso a cargos públicos de carácter permanente. Los requisitos y condiciones que debe cumplir el interesado para formar parte del personal permanente se encuentran establecidos en el Artículo 42 de la Ley del Servicio Civil.

4.2.1. Condiciones de ingreso

Según el Artículo 42 de la Ley del Servicio Civil: “Que posea una actitud moral, intelectual y física para el desempeño de un puesto, satisfacer los requisitos mínimos especiales que establezca el manual de especificaciones de clase para el puesto de que se trate, demostrar idoneidad sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que establezca la ley, ser escogido y nombrado por la autoridad nominadora de la nómina de candidatos certificada por la Oficina Nacional del Servicio Civil, finalizar en forma satisfactoria el periodo de prueba y llenar otros requisitos que la ley establece.”

El Artículo 15 de la Ley del Servicio Civil “Menciona que se deben cumplir con los siguientes requisitos: Ser mayor de edad, guatemalteco, ser colegiado activo, cuando para el desempeño del puesto se requiera el ejercicio de una actividad profesional universitaria y en caso de reingreso, si el retiro fue por destitución justificada, debe presentar resolución de rehabilitación emitida por la Oficina Nacional del Servicio Civil.”

4.2.2. Exámenes

El organismo autorizado para organizar, convocar, dirigir y ejecutar las pruebas de ingreso y asensos es la Oficina Nacional del Servicio Civil, aclarando que las pruebas



deben ser de libre oposición y que su objeto es determinar las capacidades, aptitudes y habilidades de los candidatos para el desempeño del puesto de que se trata; las pruebas son orales, escritas, físicas o una combinación de éstas. El Artículo 16 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil: "Prescribe que la Oficina Nacional del Servicio Civil dentro del proceso de selección de personal, debe llevarlo a cabo en coordinación estricta con los Ministerios de Estado correspondientes y demás dependencias del Organismo Ejecutivo, indicando el procedimiento a seguir en dicha preselección de personal."

El ministerio o dependencia debe solicitar a la Oficina Nacional del Servicio Civil el nombramiento de un examinador para que realice y supervise el proceso.

Al finalizar las fases del proceso de selección de personal, el representante de la oficina en coordinación con los representantes del ministerio o dependencia, deben suscribir el acta correspondiente en la cual se especifican las fases del proceso y el orden de los resultados obtenidos. Los expedientes de las personas preseleccionadas se deben remitir a la Oficina Nacional del Servicio Civil, solicitando las certificaciones de las personas elegibles.

Los exámenes de credenciales, que consisten en la calificación y análisis de los documentos de preparación académica y de la experiencia laboral, que acompañan los candidatos en sus solicitudes de empleo, conforman una propuesta de nombramiento, tal como lo preceptúa el Artículo 44 de la Ley del Servicio Civil.



La convocatoria debe hacerse con quince días de anticipación a la fecha señalada por la Oficina Nacional del Servicio Civil, para el examen, la que debe publicarse en el Diario Oficial y en otro de los de mayor circulación del país. El Artículo 17 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil establece: "Que el proceso de selección se compone de convocatoria y evaluación. El Artículo 18 de la ley antes mencionada preceptúa "Que la Oficina Nacional del Servicio Civil a través de los ministerios o dependencias del Organismo Ejecutivo, debe convocar a las personas interesadas a participar en la oposición del puesto dándoles a conocer la vacante, ubicación, funciones, lugar de trabajo, salario, jornada laboral, requisitos académicos y experiencia laboral necesarios para desempeñarlo; así como fecha, hora y lugar de recepción de solicitudes y examen.

El artículo 19 de la ley citada menciona, que toda persona interesada en ofrecer sus servicios y que reúna los requisitos exigidos, se debe presentar personalmente al lugar que señale la convocatoria y solicitar el formulario de oferta de servicios. En la solicitud de admisión es obligación presentar los siguientes documentos: Oferta de servicios contestada, fotocopia de la cédula de vecindad, certificación de carencia de antecedentes penales, título, diploma profesional, técnico o certificación de cursos aprobados, certificaciones de experiencia laboral, adicionalmente, se debe presentar, certificación o constancias de eventos educativos no formales, libros y artículos, monografías, ensayos o cualquier publicación realizada por el oferente en materia a los deberes del puesto a desempeñar.

4.2.3. Candidatos elegibles

Para ser un candidato elegible y optar al puesto vacante, se debe obtener una calificación mínima de 75 puntos, en la escala de 1 a 100, como promedio en las diversas pruebas. Las personas que aprueben los diferentes exámenes deben ser declarados candidatos elegibles y sus nombres ser anotados en los registros de la Oficina Nacional del Servicio Civil según el Artículo 22 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

- a) Nombramiento en el servicio por oposición: Según el Artículo 42 de la Ley del Servicio Civil: “para que una persona pueda ser nombrada al servicio por oposición tiene que llenar los requisitos establecidos en el artículo citado, luego someterse a los exámenes correspondientes para ocupar un puesto acorde con la escolaridad del solicitante y de la calificación de credenciales y ser elegido de la nómina de candidatos elegibles, para el puesto que la Oficina Nacional del Servicio Civil haya creado.” El nombramiento, consiste en el procedimiento que realiza la administración pública para llenar cualquier vacante que se produzca en el servicio, realizado por la autoridad nominadora, quien tiene la facultad para elegir de la nómina de candidatos elegibles, a la persona que va a optar al cargo de oposición. Para ocupar cualquier vacante dentro del servicio por oposición, relacionada con el primer ingreso, reingreso, ascensos, traslados y permutas, la autoridad nominadora es la que escoge al candidato de la nómina de elegibles, de esta manera lo estipula el Artículo 29 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, además deben llenarse

los requisitos siguientes.

La unidad de recursos humanos o de personal de cada ministerio o dependencia, emitirá el nombramiento en el formulario oficial de movimiento de personal, firmado dicho nombramiento por la autoridad nominadora debe trasladarse a la dependencia donde ha de tomar posesión el servidor nombrado. Efectuada la toma de posesión, la dependencia debe completar la información requerida en el formulario de movimiento de personal relacionado con los datos del acta y lo remitirá a la Oficina Nacional del Servicio Civil.

La Oficina Nacional del Servicio Civil, debe certificar el nombramiento, que habiendo cumplido con los requisitos legales, asigna el salario correspondiente, conforme al puesto al que ha sido nombrado, en caso contrario, tiene la facultad de rechazar cualquier nombramiento que no cumpla con los requisitos exigidos por la ley. Hecha la certificación la Oficina Nacional del Servicio Civil debe registrar el nombramiento en el sistema de información de servidores públicos y enviar el original a la unidad de recursos humanos o de personal de la dependencia según se trate y una copia a la dirección de contabilidad del Estado para que se incluya en la nómina de pago.

b) Nombramiento en el servicio sin oposición: Las personas que prestan este servicio no se encuentran sujetos a las estipulaciones de la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, referentes a nombramientos y despidos, en los cuales se encuentran los puestos de: Asesores, técnicos, asesores jurídicos, directores, etc. Las personas



que ocupen puestos dentro del servicio sin oposición, deben ser nombradas por las autoridades nominadoras correspondientes, siempre que cumplan con los requisitos de escolaridad y experiencia laboral según el puesto de que se trate, si se requiere el ejercicio de una profesión universitaria se debe exigir la certificación de profesional colegiado activo, extendida con fecha reciente. Todo de acuerdo al Artículo 30 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil. El procedimiento para el nombramiento en el servicio sin oposición, consiste en que las autoridades nominadoras deben dar aviso de la toma de posesión a la Oficina Nacional del Servicio Civil, en el formulario oficial de movimiento de personal y analizado dicho nombramiento por la Oficina, si la acción está correcta registra el nombramiento, devuelve el original del formulario, a la dependencia de que se trate y una copia a la dirección de contabilidad del Estado para su inclusión en la nómina y archivo.

- c) Nombramiento en el servicio exento: Los puestos dentro del servicio exento no están sujetos a las disposiciones de la Ley del Servicio Civil y son las autoridades nominadoras las que tienen la facultad de declarar hasta diez puestos dentro del servicio exento.

4.3. Relación laboral de la oficina nacional del servicio civil con el personal temporal

La Oficina Nacional del Servicio Civil, no tiene ninguna normativa especial en el caso de las personas que son contratadas para ocupar puestos con carácter transitorio o



temporal, pero si participa en la clasificación de puestos y salarios, asesorando, mediante la creación de directrices y procedimientos que deben poner en práctica para la aprobación del presupuesto, presentando ante la dirección técnica del presupuesto el proyecto de Acuerdo Gubernativo de clasificación de puestos y salarios del personal temporal, el cual es aprobado por el Organismo Ejecutivo en Consejo de Ministros.

En lo referente al personal contratado bajo el renglón presupuestario Número 029 y otras remuneraciones de carácter temporal, la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal, establece que los servicios con cargo a este renglón presupuestario deben contratarse en los términos que contiene el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público de Guatemala; debiendo quedar plasmado en el instrumento en que se suscriban, las prestaciones de los servicios técnicos o profesionales, el sistema de evaluación que tendrá la actividad prestada y se pondrá en conocimiento de las personas que se contraten, que no tienen calidad de servidores públicos, tampoco derecho a percibir ninguna prestación laboral y que el Estado se reserva el derecho a rescindir el mencionado contrato en cualquier momento, en este tipo de contratación queda bajo la responsabilidad de cada ministro, secretario o director, la utilización racional de los recursos asignados a dichos renglones.

El Manual de Clasificaciones Presupuestarias, establece en el renglón presupuestario 029, que entre otras remuneraciones de personal temporal, se incluyen honorarios por servicios técnicos y profesionales, prestados por personal sin relación de dependencia,



asignados al servicio de alguna unidad ejecutora del Estado pueden ser dotados de equipos para sus actividades en periodos que no excedan un ejercicio fiscal.

La Circular Conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas de la Nación y la Oficina Nacional del Servicio Civil, estipula que las personas que se contraten bajo este renglón deberán atender lo que establece la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República y su Reglamento; además, que el acto contractual no crea relación laboral entre las partes, por cuanto la retribución acordada por los servicios no es para ningún empleo o cargo público, también se indica que la persona contratada debe prestar fianza de cumplimiento según lo establece el Artículo 65 de la Ley de Contrataciones del Estado, de conformidad con el Artículo 4 de la Ley del Servicio Civil y 1 del Reglamento de dicha Ley, las personas contratadas bajo este renglón presupuestario no tienen el carácter de servidores públicos y tampoco tienen derecho a: Indemnización, aguinaldo, bono, bono vacacional, bonificación anual, pago de tiempo extraordinario, licencias, permisos, traslados, ascensos, etc.

Asimismo, no se les hace el descuento correspondiente para el fondo de clases pasivas civiles del Estado, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ni el descuento a que hace alusión el Decreto número 81-70, referente al descuento de un día para la recreación de los trabajadores del Estado, a excepción de las retenciones que por orden judicial se determinen.



No están amparados por ninguna de las estipulaciones del Código de Trabajo, lo único a lo que tienen derecho es a gozar de los pagos por gastos en que incurran por traslados al interior o exterior del país, por motivo del servicio que prestan, indica esta circular, que las personas contratadas bajo este renglón no necesariamente tienen que cumplir la jornada de trabajo u horario de la dependencia que lo contrate.

Con esta normativa se puede dar cuenta de la aparente confusión que existe al encuadrar los servicios prestados por los docentes contratados por el Ministerio de Educación, pero, realmente no hay confusión, simplemente se realiza una práctica de manera dolosa en ubicar a docentes dentro de partidas presupuestarias distintas a las que corresponden.

Con los trabajadores a destajo, la Oficina Nacional del Servicio Civil, no tiene con este tipo de trabajadores una relación directa, únicamente participa estableciendo directrices y procedimientos en la clasificación de los puestos y los salarios designados a los mismos, presentando el proyecto de Acuerdo Gubernativo ante la dirección técnica del presupuesto, el cual es aprobado por el Organismo Ejecutivo en Consejo de Ministros Tal como lo establece el Acuerdo Gubernativo número 951-98 que aprueba el plan anual de salarios para personas que ocupan puestos y jornales dentro del renglón presupuestario 031, especificando el puesto y su salario correspondiente, no se produce una relación de trabajo entre dichos trabajadores y la administración pública, se pueden mencionar como ejemplos: Los encargados bodega y almacenajes, mecánica, etc.

4.4. Trabajadores privilegiados

Son todos los que han sido contratados bajo el renglón presupuestario 011 y con este requisito pasan a ser servidores públicos, con lo cual gozan de todas las prestaciones laborales que la administración les otorga.

4.5. Trabajadores no privilegiados

Son todos aquellos que son contratados por medio de un contrato de prestación de servicios técnicos y profesionales de carácter temporal, con tal calidad no son servidores públicos, por consiguiente no tienen derecho a gozar en forma completa de sus prestaciones.

Estos trabajadores, han estudiado el pensum de estudios requeridos por el Ministerio de Educación, cumplen con los mismos requisitos para optar a un cargo y lo más interesante de este planteamiento, es que dichos empleados ejecutan los mismos servicios que los contratados mediante el renglón presupuestario 011, con las mismas modalidades y características, pero, con la gran diferencia en cuanto a los derechos mínimos sociales, en la forma de recibir sus prestaciones laborales, éstas son efectuadas en forma incompleta y no pueden ser tomados en cuenta para los beneficios que la Ley del Servicio Civil otorga a los trabajadores del sector de Educación ubicados en el renglón 011.



Para lograr el objetivo e implantar el pago de las prestaciones laborales decentes de los trabajadores que laboran bajo el renglón presupuestario 022, es preciso encarar los problemas planteados para contrarrestar la desprotección de que son objeto muchos docentes que trabajan en forma dependiente.

Se precisa que sean eliminadas todas las medidas legales, que producen una serie de ambigüedades en las relaciones de trabajo, ya que el maestro no tiene opción de elegir. Todo esto con el objeto de suprimir todas las desigualdades económicas que existen entre los trabajadores del sector de Educación de los renglones presupuestarios 011 y 022.

En la actualidad la cantidad docentes contratados bajo el renglón presupuestario 022, es mayor, dando como resultado más controversias y generando inseguridad jurídica en los derechos laborales de los educadores en una relación jurídica laboral a la cual le dan una apariencia distinta de la que legalmente le corresponde.

Disfrazar una relación de trabajo, significa crearle una apariencia distinta de la que en verdad tiene, con el fin de anular, atenuar, impedir, ocultar o deformar la relación de trabajo, vistiéndola con otra figura jurídica o forma distinta en la cual el maestro goza de menos protección. El encubrimiento más radical consiste en hacer aparecer una relación de trabajo con el aspecto de una relación de naturaleza jurídica diferente, sea civil, administrativa, laboral o cualquier otra.

La simulación del vínculo jurídico-laboral, se ha convertido desafortunadamente, en un mal común, que requiere con urgencia una cura, para detener estas prácticas perniciosas de mala fe que se realizan en el Ministerio de Educación.

4.6. Depuración del campo de aplicación de la ley para la contratación de trabajadores comité nacional de alfabetización CONALFA

El primer objetivo debe ser, esclarecer el campo de aplicación de la ley, para completar y precisar la forma de contratación de los trabajadores, eliminando las distintas prácticas que conllevan a una confusión en las contrataciones de los mismos; por supuesto, confusión únicamente para la parte que va a prestar el servicio, no para la parte empleadora, en este caso la administración pública.

El problema debe ser estudiado, analizado y resuelto de forma legal, para evitar y erradicar toda clase de criterios e intereses que se mueven paralelamente con dicha situación; que no permite incluir a los trabajadores del Ministerio de Educación dentro de una misma partida presupuestaria.

El problema de la relación de trabajo encubierta u objetivamente ambigua, no se suscita exclusivamente a causa de la falta de claridad de la ley o la estrechez de su ámbito de aplicación.

Uno de los objetivos de la presente investigación es hacer públicas las diferencias en la forma en que son remunerados los trabajadores, los beneficios que obtienen unos de otros, demostrar que estos que pertenecen al renglón presupuestario 022, carecen de los beneficios que el Estado otorga a los trabajadores del sector de Educación que laboran bajo el renglón presupuestario 011. El debilitamiento de la forma original de contratación de trabajadores por el Ministerio de Educación, tiene su origen en la crisis económica posterior al enfrentamiento armado, situación que fue superada con el paso de los últimos años, pero la administración pública nunca optó por volver a la normalidad dicha contratación.

Vale la pena señalar que el Estado, en los periodos de crisis que se han desarrollado con el correr del tiempo, encuentra en el derecho civil un aliado que ha venido a su rescate y apoyo, poniendo a su disposición las instituciones contractuales tales como: El contrato de servicios profesionales, siendo ésta una buena alternativa para disfrazar de manera creciente las relaciones laborales de los trabajadores con el Estado. Por lo que se plantea la duda de saber finalmente que derechos laborales corresponden al trabajador que labora para el Estado y que es considerado servidor público.

También, es importante dar a conocer que el Organismo Legislativo, ente encargado de legislar a favor del desarrollo de la población guatemalteca, ha dejado a un lado los proyectos destinados a ponerle fin a esta problemática que afronta el país a nivel nacional.

En los últimos debates que se han realizado acerca de dicho cambio en la contratación de algunos trabajadores, se ha mencionado la necesidad de reformar los ordenamientos jurídicos que regulan tal situación, para abrir así esa puerta legal que impide a la gran cantidad de estos a ser considerados como servidores públicos de acuerdo a la Ley del Servicio Civil, no sólo para ser llamados servidores públicos sino para ser remunerados como un verdadero servidor público de igual manera que los trabajadores pertenecientes al renglón presupuestario 011.

En lo referente a esta modalidad, algunos conocedores del tema han agregado propuestas para sancionar la simulación, en la mayoría de casos, aparecen como buenos deseos pero, carentes de una justificación y argumentación teórica, que permita vislumbrar su inclusión, alcances y efectos deseados.

En el momento en que el trabajador traspasa las puertas del centro asistencial donde presta sus servicios, entrega parte de su libertad personal y se coloca a disposición de la autoridad superior correspondiente, el sometimiento jurídico en esta relación queda enmascarado, tras el velo de la invención por parte de la administración pública, de contratar bajo un contrato de servicios profesionales y técnicos de carácter temporal.

4.7. La buena fe

Se consagra como un principio general del derecho, que puede ser entendido de dos maneras: Subjetivo o psicológico y objetivo o ético.



4.7.1. La concepción psicológica de la buena fe

La buena fe se traduce en la creencia de que aquél de quien se recibe una cosa, por cualquier intención, lo está haciendo con toda la voluntad de ser honesto y da lo que realmente debe dar.

El principio de buena fe en materia de trabajo con el Estado, se traduce en el cumplimiento honesto y escrupuloso de las obligaciones contractuales. La relación laboral no sólo crea derechos y obligaciones de orden exclusivamente patrimonial, sino también personal, crea una relación estable y continuada en la cual se exige la confianza recíproca. Este principio incluye tanto para el trabajador como para el Estado empleador, el deber de rectitud, honradez, honestidad y probidad en el actuar de ambos, es un estilo de conducta, una forma de proceder.

El trabajador vinculado jurídicamente a un patrón, asume el compromiso de desempeñarse con eficiencia y esmero, mediante una ejecución de buena fe, en lo concerniente a su actividad, la buena fe impone al que presta el servicio la obligación de abstenerse de todo acto que puede perjudicar al empleador, de igual manera el patrón también queda limitado para realizar conductas deshonestas que perjudiquen al trabajador.

La cohesión social, la conciencia del deber, la mutua confianza, es el trasfondo que se descubre a través de la buena fe. Principio supremo y absoluto que domina el derecho



de obligaciones. El deber de buena fe es un estricto deber jurídico, su inobservancia puede generar graves sanciones contractuales.

4.7.2. La buena fe objetiva o ética

Las prestaciones y los beneficios ofrecidos asumen inevitablemente la relevancia de bienes económicos, la situación de dependencia y disminución de libertad del hombre en el cumplimiento de la actividad laboral, constituye la razón y el dato constante de referencia del derecho que disciplina el trabajo subordinado, del que surge la obligación de trabajar bajo dependencia de la autoridad que corresponda.

4.8. Puestos catalogados como personal permanente y renglones presupuestarios que los contienen

Entre ellos se encuentran los que a continuación se describen:

4.8.1. Servicios profesionales

Son los servicios personales prestados en relación de dependencia, por los miembros de las comisiones, juntas, consejos, etc. En esta cuenta también se incluyen las aportaciones patronales, servicios extraordinarios, gastos de representación, asistencia socioeconómica y otras prestaciones relacionadas con salarios, según el Manual de Ejecuciones Presupuestarias para el Sector Público.



Los puestos catalogados como personal permanente, comprenden las erogaciones que se hacen efectivas al personal que ocupa puestos fijos o permanentes, en concepto de retribución del cargo, así como las remuneraciones en forma de sueldos a los funcionarios, empleados y trabajadores estatales, cuyos cargos aparecen detallados en los diferentes presupuestos analíticos de sueldos; el renglón presupuestario que comprende este tipo de remuneraciones es el que se encuentra en el grupo 01 personal en cargos fijos, renglón presupuestario 011.

4.8.2. Renglón presupuestario

Es la partida de ingresos o egresos de las obligaciones que la administración pública debe satisfacer cada año, con relación a los servicios que hayan de mantenerse en la misma, y el cálculo de los recursos o medios que se consideran realizables para cubrir aquellas atenciones.

4.8.3. Personal en cargos fijos

Personal permanente. Comprende las remuneraciones en forma de sueldos a los funcionarios, empleados y trabajadores estatales, cuyos cargos aparecen detallados en los diferentes presupuestos analíticos de sueldos, según el renglón presupuestario 011. El complemento personal al salario de personal permanente, corresponde a las remuneraciones adicionales al sueldo base del personal permanente en el interior y exterior del país, derivado de la aplicación de la Ley de Salarios de la administración



pública y el otorgamiento de los pasos salariales contenidos en los planes de clasificación de puestos y salarios, de acuerdo al renglón presupuestario 012.

El complemento por antigüedad al personal permanente, es la remuneración adicional al sueldo base del personal permanente, derivado por antigüedad, a que tienen derecho los trabajadores públicos por el tiempo de servicios continuos prestados, según el renglón presupuestario 013. Los derechos escalafonarios, son los pagos adicionales al sueldo base del trabajador, como resultado de la aplicación estricta de las correspondientes escalas de salarios contempladas en las leyes especiales de relaciones laborales, establecidos en el renglón presupuestario 017.

4.8.4. Personal temporal

Este subgrupo, comprende las erogaciones, que por concepto de retribuciones al puesto, se haga al personal que ocupa puestos temporales en el sector público, para trabajos especiales y transitorios, que no aparecen en partida específica o individual, pero que están establecidos en los renglones correspondientes, tales como.

4.8.5. Personal supernumerario

Contempla los egresos por concepto de sueldo base a trabajadores públicos, contratados para labores de corta duración que no pueden realizarse con el personal permanente de planta, su propia naturaleza implica que con cargo a este renglón no



puede contratarse a personal adicional para labores permanentes, tal como lo establece el renglón presupuestario 021. Es menester dar a conocer que este renglón es utilizado para contratar a gran cantidad de docentes, para labores de carácter temporal, a través del Ministerio de Gobernación.

4.8.6. Personal por contrato

Contempla los egresos que por concepto de sueldo base a trabajadores públicos, contratados para servicios, obras y construcciones de carácter temporal, en los cuales en ningún caso los contratos sobrepasaran el periodo que dura el servicio y cuando éstos abarquen más de un periodo fiscal, los contratos deberán renovarse para el nuevo periodo, por medio del renglón presupuestario 022. Con el propósito de dar a conocer las diferencias abismales entre una y otra forma de contratación de los trabajadores del sector de Educación, se hace mención de los renglones presupuestarios que interesan para el desarrollo de este trabajo de tesis y demostrar que existe una situación jurídica en la cual hay efectos desiguales en el cumplimiento de los contratos temporales entre los trabajadores del sector de Educación y el Ministerio de Educación.

Al comparar las formas de contratación de docentes por parte del Ministerio de Educación a través del Renglón Presupuestario 011 se establece que: Dichos docentes de acuerdo a la Ley del Servicio Civil son considerados como servidores públicos; en este caso el maestro cumple con todos los elementos que establece el artículo 4 de



dicha ley, el cual prescribe que el docente se obliga a prestar sus servicios personalmente, a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la administración pública, en este caso bajo la dependencia del Ministerio de Educación.

Por otro lado los trabajadores del sector de Educación contratados en el renglón presupuestario 022, mediante un contrato de servicios profesionales y técnicos de carácter temporal, llamado por la administración pública contrato administrativo, se obligan a prestar un servicio personalmente a cambio de un salario y bajo la dependencia del Ministerio de Educación, si se observa, estos docentes, desde el momento de la suscripción de dichos contratos quedan obligados a presentarse en el horario establecido, bajo las órdenes del director del establecimiento y deben presentar ya sea a diario, semanal, mensual o anualmente una planificación, en la cual hacen constar la manera de como se está desarrollando el trabajo de enseñanza, y la forma de llevarse a cabo, devengando un salario, con estos elementos se manifiesta plenamente que en la prestación del servicio por parte de los docentes pertenecientes a los renglones presupuestarios 011 y 022, no existe ninguna diferencia en cuanto a la forma de prestar dicho servicio.

Con referencia a lo mencionado, en ambos renglones, se manifiesta una verdadera y auténtica relación laboral entre el servidor público y el Estado.

Y por último se hace referencia a la forma en cómo son remunerados los trabajadores del sector de Educación, no está de más, mencionar que los trabajadores del sector de Educación que pertenecen al renglón presupuestario 011, les da el carácter de personal permanente, y de acuerdo a la Ley del Servicio Civil éstos son considerados como servidores públicos, son protegidos en todos sus derechos laborales, gozando de todos aquellos beneficios que el Organismo Ejecutivo les da al crearlos jurídicamente, a través del Ministerio de Educación.

Los docentes catalogados como servidores públicos gozan de estabilidad laboral, pues al llegar a una cantidad de tiempo trabajado y establecido por el Estado, adquieren el derecho de jubilación, el cual comprende la cesación de la prestación del servicio a que estaban obligados, sin que por eso dejen de percibir su salario de manera completa.

Por el otro extremo, se tiene a los trabajadores del sector de Educación que pertenecen al Renglón Presupuestario 022, quienes efectivamente perciben no puntualmente un salario, pero las demás prestaciones las reciben de forma incompleta, situación que empieza a demostrar las diferencias y confusiones de dicha contratación.

Se destaca, como el Estado siendo el ente empleador, anula por completo toda posibilidad a los docentes de tener derecho siquiera a una indemnización y menos a gozar del derecho de jubilación, por el simple hecho de ser contratados a través de un contrato de servicios profesionales y técnicos de carácter temporal, procedimiento que utiliza el Estado, con el objeto de darle legalidad a este tipo de contratación, con la



intención de renovar a cada cierto tiempo dicho contrato y vedarle así al docente toda posibilidad de exigir indemnización, fundamentándose en el Acuerdo Gubernativo número 212-99, el cual establece la duración de dichos contratos, siendo como máximo de un año contado a partir de la fecha que se estipule en el mismo, o sea al 31 de diciembre de cada año, y, si por algún motivo surge la necesidad de extinguir la relación contractual utiliza la institución civil de nombre rescisión de contratos, dándole así un revestimiento de carácter civil, cuando todos los elementos antes desarrollados nos muestran a toda luz que se encuentra ante una verdadera relación de trabajo, dentro de la administración pública.

Asimismo, si es necesario seguir prestando el servicio o ejecutando la obra puede celebrarse un nuevo contrato, según el Artículo 3 del Reglamento para la Contratación de Servicios Directivos Temporales con cargo al renglón presupuestario 022, anulando por completo la posibilidad legal de exigir indemnización, menos tramitar jubilación.

De acuerdo a todo lo antes expuesto y en base a las Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos Gubernativos antes mencionados, se ponen de manifiesto los dos grupos de los trabajadores del sector de Educación que laboran para el Ministerio de Educación, ya que sus prestaciones no son remuneradas de forma igualitaria, aunque se les quiera considerar servidores públicos a los trabajadores del sector de Educación contratados a través del renglón presupuestario 022.



Para la solución de esta problemática no es necesario que se lleven a cabo tantos procedimientos, ya sean de carácter legal o administrativo, lo importante para lograr el cambio es la voluntad política de parte de las instituciones de gobierno, obligadas por el ordenamiento constitucional, a dar la solución legal; éste, es el punto principal, los demás asuntos antes mencionados, en cuanto a si es legal o no dicha inclusión de los trabajadores del sector de Educación, se puede considerar que si es legal, pues al explicar cada uno de los elementos de las formas de prestar el servicio, queda evidenciada la necesidad de incluir a los docentes del renglón presupuestario 022 al renglón presupuestario 011.

Con esta investigación, se pone de manifiesto que la petición de los docentes que pertenecen al renglón presupuestario 022, de ser considerados como servidores públicos, y gozar de todos los beneficios laborales que les corresponde, no violenta ningún ordenamiento jurídico del país; por el contrario, la forma de esta contratación por parte del Estado si es ilegal, pues viola los derechos laborales establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y otros derechos contenidos en las demás leyes del país, con relación a los beneficios de los servidores públicos, y los de los docentes pertenecientes al renglón presupuestario 022.

Es importante resaltar que la investigación no está en contra del renglón presupuestario 022, pues este renglón fue creado por el Estado con el fin de contratar a personal en diferentes actividades, para prestar un servicio o ejecutar alguna obra de carácter temporal, por lo tanto es de suma importancia que exista dentro de la administración



pública, pero, no para contratar docentes, pues éstos realizan una actividad de carácter continuo y no temporal, en el Ministerio de Educación.

Por último, se estima que es necesario un cambio al ordenamiento jurídico correspondiente, con el objeto primordial de desligar del renglón presupuestario 022 a los docentes que son contratados por el Ministerio de Educación a través de un contrato de servicios técnicos y profesionales de carácter temporal, para que tengan los mismos derechos y prestaciones que los contratados por el renglón 011 y principalmente para que tengan una relación continua y permanente que les otorgue una estabilidad laboral, de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala.

4.9. Implicaciones de la contratación de personal en servicio civil y su diferencia con el contrato 029

Previo a desarrollar lo relativo al contrato 029, es necesario determinar algunas implicaciones respecto al personal que labora para el Estado y que su forma de ingreso está regulada en la Ley de Servicio Civil, debido a que es necesario conocer a fondo al personal presupuestado y poder determinar así una diferencia con los contratos 029 de servicios técnicos o profesionales.

Es evidente que cualquier intención de establecer el tamaño de la fuerza laboral del sector público tendría serias limitaciones. No existe una fuente única en el Gobierno



que pueda proporcionar la cantidad real de empleados públicos en un momento determinado.

La mayoría de cifras que tratan sobre empleos se basan en el número de plazas autorizadas. Sin embargo, en vista que no todas las plazas autorizadas están ocupadas, ésta no es una medida precisa del nivel de empleo.

Existiendo varias categorías de empleados las cuales no están todas incluidas en los listados de plazas autorizadas, dificulta la labor de fiscalización y control. El resultado es que las estimaciones del nivel de empleo en el sector público varían dependiendo del rango o cantidad de instituciones incluidas, categorías de empleos cubiertas y si se utiliza la cantidad de plazas autorizadas o la cantidad de plazas ocupadas como base para hacer una estimación.

Siendo una realidad legal que la condición de empleado queda definida por la categoría presupuestaria a la que están asignados, en Guatemala los empleados permanentes están asignados a la categoría presupuestaria 011. La segunda categoría incluye a los empleados por contrato. Usualmente, estos son individuos que son contratados para proyectos con un plazo de existencia definido, por ejemplo, proyectos de infraestructura o proyectos con financiamiento externo. Estos empleados están asignados en la categoría presupuestaria 022.



Las dos categorías, 011 y 022, representan la mayor parte de los empleos gubernamentales y son las categorías para las cuales existe la mayor cantidad de información confiable, ya que el pago de los salarios de estas categorías se procesa en el Ministerio de Finanzas, donde se centraliza la emisión de la nómina del Organismo Ejecutivo.

Existe una tercera categoría de empleados denominados temporales contratados por hora, asignados al renglón presupuestario 041 planillas de jornales. La mayoría de estos trabajadores son trabajadores dedicados a tareas manuales y que trabajan en obras públicas y en hospitales. No obstante, aparentemente son empleados temporales, muchos han ocupado sus plazas en forma continua durante varios años. No tienen derecho a todas las prestaciones concedidas a los empleados permanentes.

Es difícil poder determinar la cantidad de esta clase de empleados, en parte porque la cantidad puede fluctuar considerablemente de acuerdo con la temporada y también porque no existe una fuente centralizada de información sobre esta clase de empleados.

La cuarta categoría es la que se establece en el renglón presupuestario 029, ésta fue creada para permitir la contratación de personal calificado, profesional y técnico, para productos definidos y temporales sin las limitaciones impuestas por los reglamentos del Servicio Civil y sin tener categoría de empleados públicos.

En la práctica suelen haber profesionales bajo esta categoría ejerciendo labores permanentes, esta clase de empleados son contratados durante períodos hasta de un año con fondos presupuestarios de una partida global. Cada ministerio procesa los contratos y solicita los pagos correspondientes sin intervención de la Oficina Nacional de Servicio Civil. Sin embargo, los contratos pueden ser renovados siempre y cuando exista asignación de fondos.

La utilización del renglón 029 para contratar a personal temporal, representó en sus inicios una fracción reducida de empleos, pero en la actualidad este renglón ha crecido significativamente desde su inicio, sin que existan registros del mismo.

4.10. Análisis jurídico del contrato bajo el renglón presupuestario 029

En la actualidad no existe una fuente única en el Gobierno que pueda proporcionar la cantidad real de empleados públicos en un momento determinado.

La mayoría de cifras que tratan sobre empleos se basan en el número de plazas autorizadas. Sin embargo, en vista que no todas las plazas autorizadas están ocupadas, ésta no es una medida precisa del nivel de empleo. En el sector público, la condición de los empleados queda definida por la categoría presupuestaria a la que están asignados.



La posibilidad de contratación de personal que se maneja bajo el renglón denominado 029, el cual fue creado para permitir la contratación de personal calificado, profesional y técnico, para productos definidos y temporales sin las limitaciones impuestas por los reglamentos del Servicio Civil y sin tener categoría de empleados o funcionarios públicos, ha sido objeto de abuso al contratar en forma desmedida personal no para actividades temporales, sino permanentes.

Se obliga a la persona profesional o técnico que se inscriba en la Superintendencia de Administración Tributaria como pequeño contribuyente, teniendo que entregar factura por los honorarios recibidos, es decir, que se encuentra afecto a la Ley del Impuesto al Valor Agregado IVA así como al Impuesto Sobre la Renta.

La contratación de profesionales y técnicos, se realiza por períodos hasta de un año con fondos presupuestarios de una partida global, pero si se analizara cada uno de los diferentes contratos 029, así como se calificara las calidades de cada una de las personas contratadas, la mayoría no calificaría para un contrato de ese tipo.

Existe un verdadero abuso en la contratación de personal técnico o profesional, debido a que en muchas ocasiones realizan actividades de personal contratado bajo el renglón presupuestario 011 o 022, la diferencia radica en que deben entregar un informe de alguna actividad realizada, claro está, sin que puedan reclamar el pago de prestaciones laborales.



Por tales razones resulta arbitrario que cada ministerio procese los contratos y solamente solicite los pagos correspondientes sin intervención de la Oficina de Servicio Civil, lo cual le resta credibilidad al sector público, así como permite en muchos de los casos señalarlos de actos de corrupción.



CONCLUSIONES

1. El presupuesto asignado por el Estado de Guatemala al Comité Nacional de Alfabetización –CONALFA- es insuficiente para que este cumpla con efectividad su misión y extender también la enseñanza a las distintas lenguas mayas que existen en el país, incluso llegar a tener una universidad Maya para que todos tengan la oportunidad de profesionalizarse en su lengua materna.
2. En la forma de contratación por parte del Estado, a través del Ministerio de Educación, existe vulneración a los derechos de los trabajadores en este caso a los Coordinadores del Comité Nacional de Alfabetización –CONALFA- por no gozar los derechos sociales mínimos garantizados por la legislación del trabajo en Guatemala, establecidos por la Constitución Política de la República.
3. La Inspección General de Trabajo no cumple con sus atribuciones de velar por el cumplimiento de las leyes en materia laboral en este caso el incumplimiento por parte del Ministerio de Educación en la forma de contratación laboral a los Coordinadores del Comité Nacional de Alfabetización –CONALFA- especialmente en la simulación que existe al ser alterados los contratos de trabajo.



4. El Estado de Guatemala por medio del Ministerio de Educación contrata personal celebrando contratos de prestación de servicios para evitar el pago de prestaciones laborales y evitar un gasto para la Administración Pública aun existiendo subordinación entre patrono y trabajador como elemento esencial en la Relación del trabajo

5. Existe desigualdad en los trabajadores al ser contratados bajo distintos regímenes gozando unos de sus prestaciones laborales y otros no. Existen trabajadores contratados en condición de temporal y transitorio, y la Oficina Nacional del Servicio Civil No realiza ninguna inspección al respecto para garantizar los derechos laborales.

RECOMENDACIONES

1. La Oficina del Servicio Civil como ente encargado de promover el cumplimiento eficiente de la legislación en materia laboral debe de solicitar al Congreso de la República un acuerdo para que se le asigne mayor presupuesto al Comité Nacional de Alfabetización –CONALFA-, por iniciativa de cualquier diputado o bien por cualquier ente que tenga la potestad de presentar una iniciativa de ley.
2. Los Coordinadores del Comité Ejecutivo Nacional de Alfabetización –CONALFA- o el sindicato de trabajadores deben denunciar ante un juzgado laboral de competencia en la materia, para que declaren nulos Ipso Jure todas las contrataciones que afecten o tergiversen los derechos laborales de cada trabajador.
3. La Inspección General de Trabajo debe de impulsar a los trabajadores del Comité Nacional de Alfabetización –CONALFA- para que los afectados en forma conjunta unifiquen personería para que les garanticen sus derechos ante un Juzgado de Trabajo y Previsión Social sobre la violación a sus derechos laborales
4. La Oficina Del Servicio Civil debe diferenciar a que personas en el ámbito profesional debe de contratarse con el Contrato de Prestación de Servicios y a los que prestan sus servicios en base a una relación Laboral y por ende que estos gocen de todos sus beneficios como trabajadores



5. Se debe impulsar una iniciativa de ley y El Congreso de la República debe de aprobarla para que sea una ley de observancia General en donde cree una institución verificadora de los contratos laborales y diferenciarlos con los Contratos de Servicios Personales y otros en donde se individualice la Relación Laboral que existe con la Administración Pública.



BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO SANDOVAL, Ricardo y José Antonio Gracias González. **El notario ante la contratación civil y mercantil**. 1ª. ed., Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2009.
- ÁLVAREZ ARAGÓN, Virgilio. **Ilusiones y desencantos, situación de los docentes en Guatemala**. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2004.
- ARGUETA RAMÍREZ, Alejandro. **Aspectos básicos sobre el contrato individual de trabajo**. Guatemala: Ed. Revista de derechos en el trabajo y seguridad ocupacional, Volumen 1, No. 1, 2000.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. 4ª. ed., Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2003.
- CUYÁN BARRERA, Hugo Rolando. **La alfabetización... Una oportunidad para la población excluida**. Guatemala: CONALFA, 2009.
- DE FLORES MAGÓN, Ricardo. **Telesecundaria. Experiencias mexicanas de educación secundaria abiertas y a distancia**. Guatemala: Ed. Ministerio de Educación, 2006.
- GARCÍA ARETIO, Lorenzo. **¿Por qué va ganando la educación a distancia?** Madrid, España: Ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2012.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Temas de derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Instituto de investigaciones jurídicas y sociales, USAC, Guatemala, 1994.
- GONZÁLEZ ORELLANA, Carlos. **Historia de la educación en Guatemala**. 6ª. ed., Guatemala: Ed. Universitaria, 2007.
- GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo**. Tomo I, 10ª ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. FDA, 2009.
- GUILLÉN MÉNDEZ, Napoleón. **Educación básica de adultos: Enfoques conceptuales, estratégicos y metodológicos**. Tegucigalpa, Honduras: Ed. ICAE, 1998.



LARROYO, Francisco. **Diccionario Porrúa de Pedagogía y ciencias de la educación.** México D.F., México: Ed. Porrúa, 1982.

Ministerio de Educación (MINEDUC). **Anuario estadístico.** Guatemala: MINEDUC, 2008.

Ministerio de Educación (MINEDUC). **Estrategia de transformación del ciclo básico del nivel medio.** Guatemala: Ed. MINEDUC, 2006.

Ministerio de Finanzas Públicas **Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público en Guatemala.** Guatemala: MINFIN, 1997.

MUÑOZ, Nery Roberto. **La forma notarial en el negocio jurídico.** 2ª. ed., Guatemala: Ed. Impreso Talleres C, 2002.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala, 1986.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

Convención sobre los Derechos del Niño. Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989, ratificado por el Congreso de la República de Guatemala el 10 de mayo de 1990, Decreto número 27-90.

Código Civil. **Decreto Ley 106,** Enrique Peralta Azurdía, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, 1963.

Código de Trabajo. **Decreto 1441.** Presidencia de la República de Guatemala, 1961.

Código Procesal Civil y Mercantil. **Decreto Ley 107,** Enrique Peralta Azurdía, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, 1971.

Ley de Alfabetización. **Decreto 43-86 y sus Reformas Decreto 54-99,** Congreso de la República de Guatemala, 1986.

Ley de Educación Nacional. **Decreto 12-91,** Congreso de la República de Guatemala, 1991.



Ley del Organismo Judicial. **Decreto 2-89**, Congreso de la República de Guatemala, 1989.

Ley del Servicio Civil. **Decreto 1748**, Congreso de la República, Guatemala, 1968.

Reglamento de la Ley de Alfabetización. **Acuerdo Gubernativo 137-91**, Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA), 2001.

Acuerdo Ministerial **15-2001**. Ministerio de Educación, Guatemala, 2001.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de las Naciones Unidas. Ratificada 8 de julio de 1982, por el Decreto Ley No. 49-82, Publicado el 6 de septiembre de 1982.

Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Convenio 169, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 7 de junio de 1989.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1966.